

# HISTORIA ECÓNOMICA DE CHILE DESDE LA INDEPENDENCIA

.....

MANUEL LLORCA-JAÑA Y RORY M. MILLER  
(EDITORES)



RIL editores



Universidad  
de Valparaíso  
CHILE

Facultad de Ciencias  
Económicas y Administrativas  
Escuela de Administración Pública

Proyecto Anillos  
PIA SOC 180001

Bienestar y desigualdad  
en Chile después de la  
Independencia, 1810-2020





HISTORIA ECONÓMICA DE CHILE  
DESDE LA INDEPENDENCIA



MANUEL LLORCA-JAÑA  
RORY MILLER  
[EDITORES]

HISTORIA ECONÓMICA  
DE CHILE DESDE  
LA INDEPENDENCIA



RiL editores

330.983 Llorca-Jaña, Manuel

L Historia económica de Chile desde la Independencia / Manuel Llorca-Jaña, Rory Miller, editores. -- Santiago : RIL editores, 2021.

860 p. ; 23 cm.

ISBN: 978-84-18065-68-2

1 CHILE-CONDICIONES ECONÓMICAS-HISTORIA.

2 HISTORIA ECONÓMICA-CHILE.



HISTORIA ECONÓMICA DE CHILE  
DESDE LA INDEPENDENCIA  
Primera edición: junio de 2021

© Manuel Llorca-Jaña, Rory Miller, 2021  
Registro de Propiedad Intelectual  
Nº 2021-A-92

© RIL® editores, 2021

SEDE SANTIAGO:  
Los Leones 2258  
CP 7511055 Providencia  
Santiago de Chile  
☎ (56) 22 22 38 100  
ril@rileditores.com • www.rileditores.com

SEDE VALPARAÍSO:  
Cochrane 639, of. 92  
CP 2361801 Valparaíso  
☎ (56) 32 274 6203  
valparaiso@rileditores.com

SEDE ESPAÑA:  
europa@rileditores.com • Barcelona

Composición e impresión: RIL® editores  
Diseño de portada: Matías González Pereira

Impreso en Chile • *Printed in Chile*

ISBN 978-84-18065-68-2

Derechos reservados.

# ÍNDICE

## PRÓLOGO

*Marcello Carmagnani* ..... 11

## CAPÍTULO 1. Introducción: Historia económica de Chile

*Manuel Llorca-Jaña y Rory Miller* ..... 15

## CAPÍTULO 2. Entre la independencia y la era del salitre, c.1810-1879

*Manuel Llorca-Jaña y Juan Navarrete-Montalvo* ..... 33

## CAPÍTULO 3. Chile durante la era del salitre, 1880-1930

*Rory M. Miller*..... 95

## CAPÍTULO 4. De la Gran Depresión hasta la Segunda Guerra Mundial (c. 1930-1947)

*José Díaz-Bahamonde* ..... 145

## CAPÍTULO 5. La crisis del modelo de desarrollo y las reformas estructurales, 1952-1970

*Ricardo Nazer Ahumada*..... 181

## CAPÍTULO 6. La Unidad Popular: la economía en el gobierno de Allende 1970-1973

*Orlando Caputo y Graciela Galarce*..... 213

## CAPÍTULO 7. El modelo económico de la dictadura militar

*Patricio Meller*..... 259



CAPÍTULO 8. La economía chilena desde el retorno a la democracia en 1990. Cómo dinamizar una economía emergente, para luego caer en la inercia de la «trampa del ingreso medio»	
<i>José Gabriel Palma</i> .....	305
CAPÍTULO 9. Agricultura: cambio estructural y desempeño económico, c.1850 al presente	
<i>Claudio Robles-Ortiz</i> .....	383
CAPÍTULO 10. El sustento de una nación: la industria minera de Chile	
<i>William F. Sater</i> .....	421
CAPÍTULO 11. Dos siglos de política comercial: un ensayo	
<i>Gert Wagner y José Díaz-Bahamonde</i> .....	455
CAPÍTULO 12. Dinero y banca en Chile en los siglos XIX y XX	
<i>J. R. Couyoumdjian y J. P. Couyoumdjian</i> .....	503
CAPÍTULO 13. Consumo de energía primaria y crecimiento económico en Chile, 1844-2010	
<i>César Yáñez</i> .....	529
CAPÍTULO 14. Las infraestructuras y los transportes	
<i>Guillermo Guajardo Soto</i> .....	561
CAPÍTULO 15. Desarrollo industrial en Chile, 1870-2015	
<i>Marc Badia-Miró y Cristián Ducoing</i> .....	611
CAPÍTULO 16. Empresarios y grupos económicos en la era republicana, 1810-2010	
<i>Ricardo Nazer Ahumada</i> .....	639

CAPÍTULO 17. Precios y salarios en Chile, 1886-2009

*Mario Matus G. y Nora Reyes C.* ..... 677

CAPÍTULO 18. La primera gran transformación de la población  
chilena: crecimiento, migración y urbanización, 1850-1940

*Juan Ignacio Pérez Eyzaguirre* ..... 725

CAPÍTULO 19. La distribución del ingreso en Chile,  
1850-2010. Entre el mercado y el conflicto social y político

*Javier Rodríguez Weber* ..... 763

CAPÍTULO 20. La economía mapuche entre los siglos XVII y XX

*Jorge Pinto, Luis Iván Inostroza, Manuel Llorca-Jaña* ..... 799

CAPÍTULO 21. Rutas y espacios coloniales, Chile en el Cono Sur.  
De espacios regionales a la economía nacional

*Eduardo Cavieres F.* ..... 833



## PRÓLOGO

*Marcello Carmagnani*

(Universidad de Turín y El Colegio de México)

Considero muy importante decir que Manuel Llorca-Jaña y Rory Miller, los editores de los notables veintiún capítulos publicados en la *Historia económica de Chile desde la independencia*, nos proponen un libro muy original. Ellos se han distinguido como historiadores económicos, de las empresas y de los empresarios en la historia de Chile y de la historia empresarial y económica en América Latina. Ambos han escrito también importantes estudios sobre el comercio británico de los textiles en América del Sur y de las inversiones británicas en América Latina.

En este nuevo libro, además de compilar los estudios de la nueva generación de historiadores económicos, han publicado en este volumen nuevos estudios en la primera parte del volumen. Manuel Llorca-Jaña, con otros estudiosos, escribió también en la tercera parte del volumen un notable estudio sobre la economía mapuche.

Vale la pena destacar cómo ambos historiadores, en la introducción del volumen, presentan inteligentemente la evolución de la historiografía económica chilena con el fin de recordar a estudiantes y a los lectores en general sus principales características, a partir del primer estudio publicado en Chile en 1853, así como la participación

que tuvieron en el desarrollo de la historia económica de Chile los estudiosos chilenos y los historiadores de otras nacionalidades.

El volumen comienza con una parte dedicada a los estudios sobre la periodización ortodoxa de la historia económica chilena. En efecto, la visión tradicional considera el primer tramo, entre 1810 y 1879, como la refundación económica fundada en la minería del cobre y la exportación de bienes agrícolas, en especial de trigo.

En verdad esta primera fase es una reorganización de la economía colonial del siglo XVIII, a la cual sigue una segunda fase fundada en el salitre entre 1880-1930, caracterizada como una economía de enclave que, gracias a sus ramificaciones, sostiene el funcionamiento de la nueva economía chilena.

Luego de la etapa del salitre se desarrolla el denominado crecimiento hacia adentro en el período 1930-1973, gracias a la capacidad de la industrialización sostenida por el Estado. En esta tercera fase, la industrialización influencia las nuevas formas económicas sostenidas por el crecimiento demográfico y la urbanización. La última forma cronológica de la economía chilena corresponde a la época neoliberal, que se desarrolla desde 1973 hasta hoy en día.

Sin tener presente la periodización tradicional de la evolución económica, no se comprenden las dos siguientes partes de esta obra. En la segunda parte, los estudios revisan los debates y la performance de la economía agrícola, minera, comercial, financiera, energética y del transporte. Son estudios que nos ilustran las nuevas formas del quehacer económico desde el comienzo del siglo XIX hasta los dos primeros decenios de nuestro siglo. Ellos nos brindan una visión más compleja de la vida económica chilena, que va más allá de la agricultura, de la minería, del salitre y de la industrialización.

Los siete estudios publicados en la segunda parte del volumen nos ofrecen una visión más compleja del desarrollo económico del país y nos acerca a la vida real de los campesinos, obreros, mineros, transportistas y también de los empresarios, pues toma en cuenta la fiscalidad, los bancos y la energía necesarios para hacer que funcionen las empresas.

Es a partir de la novedad de esta segunda parte que se pueden entender mejor las aportaciones de la tercera parte. Los cinco estudios analizan lo que se podría definir como la coyuntura económica

chilena, que no es otra cosa que el estudio de los precios, de los salarios reales, del bienestar, de la desigualdad y el impacto que los fenómenos coyunturales tienen en las circunstancias materiales de los chilenos.

Al analizar en esta tercera parte del volumen, la evolución de los precios, el nivel de bienestar, la desigualdad y su impacto en la sociedad chilena, se logran entender mejor la evolución de los diferentes grupos económicos a partir de 1810, los salarios y los precios entre 1886 y 2009, permitiendo así la comprensión de los ingresos reales. Se logran también conocer las grandes transformaciones de la población, las migraciones y la urbanización y el desarrollo de la desigualdad de los ingresos. Concluye esta última parte un interesante estudio de la economía mapuche entre el siglo XVII y el siglo XX, y un ensayo sobre la economía colonial.

Este volumen es entonces el estado de los estudios de historia económica existente en 2020. Al mismo tiempo, la obra nos recuerda los vacíos existentes a nivel de los estudios de historia económica regional, de las empresas estatales, de la fiscalidad, de la economía informal, la productividad y del empleo, del consumo, así como de la historia de las ciencias, la tecnología y las innovaciones.

Considero particularmente importante que los coordinadores del volumen sostengan la necesidad de un análisis comparado con otras realidades latinoamericanas. Sin embargo, me parecería igualmente importante que el análisis de la economía chilena permita su comparación con otras experiencias mundiales, como son las economías emergentes asiáticas y europeas.

La calidad de los nuevos estudios de historia económica cualitativa se acompaña con los estudios cuantitativos, incluidos aquellos que utilizan técnicas econométricas a condición, como acontece con muchos de ellos, que no sean para sostener la validez de la economía neoclásica.

La historia económica de las diferentes áreas mundiales puede favorecer el desarrollo de la teoría económica que dé validez internacional a la historia económica de los países subdesarrollados, emergentes y avanzados.



# CAPÍTULO I

## INTRODUCCIÓN: HISTORIA ECONÓMICA DE CHILE

*Manuel Llorca-Jaña y Rory Miller*

A pesar de que Chile cuenta con una larga tradición de distinguidos economistas e historiadores económicos<sup>1</sup>, así como con contribuciones importantes para la historia económica chilena aportadas por

---

<sup>1</sup> Algunos de estos académicos (incluyendo algunos historiadores y economistas que han publicado influyentes trabajos sobre historia económica chilena) en los siglos XIX y XX son: Domingo Amunátegui, Armando de Ramón, Mario Góngora, Alberto Herrmann, Julio César Jobet, Rolando Mellafe, Oscar Muñoz, Luis Ortega, Hernán Ramírez, Agustín Ross, Ramón Santelices, Marcelo Segall, Guillermo Subercaseaux, Osvaldo Sunkel, Claudio Véliz, Benjamín Vicuña-Mackenna, Sergio Villalobos; y algunos académicos de larga trayectoria todavía activos como Eduardo Cavieres, Juan Ricardo Couyoumdjian, José Díaz-Bahamonde, Ricardo Ffrench-Davis, Guillermo Guajardo, Mario Matus, René Millar, Juan Ricardo Nazer, Gabriel Palma, Jorge Pinto, Julio Pinto, Claudio Robles, Rafael Sagredo, Gabriel Salazar y César Yáñez. Autores de una generación más joven, que han publicado principalmente desde comienzos del presente siglo, incluyen a Diego Barria, Juan Pablo Couyoumdjian, Cristián Ducoing, Bernardita Escobar, Gonzalo Islas, Juan José Martínez, Juan Navarrete Montalvo, Javier Núñez, Nora Reyes y Rodrigo Rivero.



académicos extranjeros<sup>2</sup>, incluyendo algunos trabajos emblemáticos<sup>3</sup>, el presente es el primer texto sobre la historia económica de Chile que cubre desde la independencia hasta el siglo XXI. Así de simple.

Este libro está principalmente destinado a estudiantes de pregrado y a postgraduados iniciales interesados en la historia económica de Chile, quienes carecen actualmente de una guía concisa sobre el tema, y que incluya las investigaciones más recientes. Esta laguna ha pasado a ser importante dado que los graduados en Economía de varias universidades (p.ej. la Universidad de Chile y la Universidad de Santiago de Chile, USACH) cuentan desde 2014 con cursos obligatorios sobre historia económica, mientras que el primer programa de maestría en Historia Económica en Chile fue lanzado en la USACH en 2017. Otras universidades como la Universidad de Valparaíso, Universidad de los Andes y la Universidad Adolfo Ibáñez también imparten regularmente cursos de historia económica. Pero es este también un libro adecuado para un público general interesado en la historia económica de Chile. Todos los capítulos incluyen una

<sup>2</sup> Entre ellos, y de todas las generaciones, queremos rendir homenaje, en orden alfabético, a Marc Badia-Miró, Arnold Bauer, Harold Blakemore, Marcello Carmagnani, Claudio Gay, Henry Kirsch, Herbert Klein, Markos Mamalakis, John Mayo, Theodore H. Moran, Thomas F. O'Brien, Robert F. Oppenheimer, John L. Rector, Javier Rodríguez, Ruggiero Romano, William Sater y Pierre Vayssière, entre otros.

<sup>3</sup> En orden alfabético por autor: Arnold Bauer (1975), *Chilean Rural Society from the Spanish Conquest to 1930*; Carmen Cariola y Osvaldo Sunkel (1982), *La historia económica de Chile 1830-1930: dos ensayos y una bibliografía*; Marcello Carmagnani (1998), *Desarrollo industrial y subdesarrollo económico. El caso chileno*; Marcello Carmagnani (2001), *Los mecanismos de la vida económica en una sociedad colonial. Chile 1680-1830*; Eduardo Cavieres (1999), *Comercio chileno y comerciantes ingleses, 1820-1880*; Armando de Ramón y José Manuel Larraín (1982), *Orígenes de la vida económica chilena*; José Díaz-Bahamonde et al. (2016), *Chile, 1810-2010: la república en cifras*; Ricardo Ffrench-Davis (2018), *Reformas económicas en Chile, 1973-2017: neoliberalismo, crecimiento con equidad e inclusión*; Markos Mamalakis (1976), *The Growth and Structure of the Chilean Economy: from Independence to Allende*; Patricio Meller (1996), *Un siglo de economía política chilena (1890-1990)*; Theodore H. Moran (1974), *Multinational Corporations and the Politics of Dependence: Copper in Chile*; Óscar Muñoz Gomá (1968), *Crecimiento industrial de Chile: 1914-1965*; Luis Ortega (2005), *Chile en ruta al capitalismo: cambio, euforia y depresión 1850-1880*; José Gabriel Palma (1979), *Growth and Structure of Chilean Manufacturing Industry from 1830 to 1935*; Aníbal Pinto (1959), *Chile: un caso de desarrollo frustrado*; Pierre Vayssière (1980), *Un siècle de capitalisme minier au Chili: 1830-1930*.

lista exhaustiva de los principales trabajos ya publicados sobre sus respectivos períodos, sectores o temas generales, y examinan los principales debates en torno a los mismos; contienen además una lista de las fuentes primarias relevantes, lo que permitirá a los lectores interesados en temas particulares poder compenetrarse en estos.

Es bastante sorprendente que hayamos tenido que esperar hasta 2020 para ver la publicación del primer texto sobre historia económica de Chile que cubra el período desde la independencia<sup>4</sup>. Dicho esto, no sería justo ignorar el desarrollo de la disciplina en el país durante, digamos, los últimos 150 años. Quizás el primer texto general sobre historia económica de Chile fue publicado por Francisco de Paula Vicuña en 1873 (*Breve historia política y económica de Chile*), refiriéndose principalmente al comercio exterior y al sector bancario para el período desde aproximadamente 1810 hasta 1870, si bien había sido precedido por un trabajo contemporáneo particularmente influyente, el que Claudio Gay (1862) dedicó a la agricultura chilena. El próximo trabajo de importancia fue el de Francisco Encina (*Nuestra inferioridad económica*), publicado en 1912<sup>5</sup>. Se trata de un ensayo sobre el desarrollo económico de Chile escrito en los momentos culminantes de la era del salitre, que cubre el siglo anterior y busca explicar el aparente estancamiento económico del país desde una perspectiva institucional y cultural. Otras dos obras importantes, que siguieron poco después a la anterior, son la de Guillermo Subercaseaux (*El sistema monetario i la organización bancaria de Chile*, 1921) y la de Frank Fetter (*Monetary Inflation in Chile*, 1931), ambas preocupadas de los problemas contemporáneos de inflación y de las políticas monetarias. No obstante su calidad, la mayor parte de estos primeros trabajos de historia económica son ampliamente descriptivos o polémicos (en el caso de Encina), y contienen escasa teoría económica. Durante la década posterior, Daniel Martner (1923), que había publicado

<sup>4</sup> Dicho esto, debemos dar crédito al extraordinario libro editado por Andrés Estefane y Claudio Robles (2018) el cual, a pesar de tratarse de un libro de historia política, incluye varios capítulos escritos por historiadores económicos altamente competentes.

<sup>5</sup> Excluimos las historias generales de Chile, que desde luego incluyen algunas secciones sobre historia económica, tal como la *Historia de Chile* de Francisco Encina, publicada entre 1940 y 1952, en veinte volúmenes.

un importante trabajo sobre los ferrocarriles chilenos cinco años antes, en 1918, entregó otro trabajo clásico: *Estudio de política comercial chilena e historia económica nacional*, en dos volúmenes (publicados nuevamente en 1929).

La próxima interpretación importante del desarrollo económico de Chile en el largo plazo es, sin duda, *Chile: un caso de desarrollo frustrado*, de Aníbal Pinto (1959). Tal como la obra de Encina, refleja el pesimismo predominante en el período durante el cual el autor estaba escribiendo específicamente: algo había andado mal en Chile en cuanto a su desarrollo económico. Pinto y sus contemporáneos fueron fuertemente influenciados por la escuela económica estructuralista, tan hegemónica durante los años 1950 y 1960 y en particular después de la creación en 1948 de la CEPAL con sede en Santiago e inicialmente encabezada por Raúl Prebisch. El ensayo de Pinto se concentra en el período 1830-1930, apuntando al negativo papel desempeñado por el sector exportador en el desarrollo económico de Chile, y caracterizando la economía como afectada por un lento crecimiento, con un sector agrícola estancado y una discordancia entre la evolución política del país y su desarrollo económico<sup>6</sup>. Otro influyente trabajo publicado algunos años más tarde y que examina el desarrollo del sector industrial en profundidad es *Crecimiento industrial de Chile* (1968), de Óscar Muñoz. Casi quince años después del influyente trabajo de Muñoz se publicó la que es quizás la más conocida historia económica de Chile, de Cariola y Sunkel (1982), *La historia económica de Chile, 1830-1930: dos ensayos y una bibliografía*. Esta obra trazó una línea divisoria en la historia económica chilena, especialmente por su enfoque revisionista sobre la era del salitre. Poco tiempo antes, Markos Mamalakis (1976) publicó un libro titulado *The Growth and Structure of the Chilean Economy: from Independence to Allende*, que cubrió un período de tiempo más amplio que la mayoría de las obras anteriores, y que prestó además atención particular a la era del salitre. Mamalakis (1978, 1980, 1982, 1983, 1986, 1989) publicó también en varios

---

<sup>6</sup> Para una exhaustiva revisión de la historiografía económica antes de fines de los años 1970, ver Roberto Cortés Conde y Stanley J. Stein (1977), y Sergio Villalobos (1971 y 1981).

volumenes, entre 1977 y 1989, el primer compendio de estadísticas históricas chilenas.

Además de esos relatos generales sobre la historia económica chilena, antes de mediados de los años 1970 se publicaron otros trabajos influyentes sobre períodos específicos, tales como *Los mecanismos de la vida económica en una sociedad colonial*, de Marcello Carmagnani (publicado por primera vez en 1973 y reeditado en 2001), sobre la economía colonial, junto con los importantes trabajos de Sergio Villalobos y Eduardo Cavieres para el mismo período. Para el período desde la independencia hasta la era del salitre, la obra de Cavieres y Luis Ortega (mencionada en la nota 2), junto con la de Gabriel Salazar (1984), siguen siendo algunas de las contribuciones más importantes<sup>7</sup>. Existe además abundante literatura sobre la era del salitre misma, incluyendo los aportes ya mencionados de Cariola y Sunkel, Mamalakis, Gabriel Palma y Carmagnani (1998).

Algunos sectores específicos de la economía, como el sector industrial, también cuentan con trabajos influyentes, tales como el *Desarrollo industrial y subdesarrollo económico*, de Carmagnani (publicado por primera vez en 1971 y reeditado en 1998), *Crecimiento industrial de Chile: 1914-1965*, de Muñoz (1968), e *Industrial Development in a Traditional Society*, de Kirsch (1977), a los cuales podemos agregar los trabajos recientes de José Díaz-Bahamonde, Marc Badia-Miró y Cristián Ducoing. El sector agrícola ha sido asimismo tratado ampliamente por autores como Arnold Bauer, Cristóbal Kay y Claudio Robles (ver una lista detallada de referencias en el capítulo de Robles en este volumen)<sup>8</sup>, a pesar de que en este sector algunos aspectos importantes todavía no han sido explorados dado que gran parte de la investigación se ha concentrado en la evolución de las haciendas de Chile Central. Para terminar, merece especial mención el trabajo de Thomas Miller Klubock, *La Frontera: Forests and Ecological Conflict in Chile's Frontier Territory* (2014), relacionado con la política de tierras en la región de la Frontera, dado

<sup>7</sup> Otro trabajo, menos conocido, pero igualmente influyente sobre el período, es el de J. Garreaud (1981).

<sup>8</sup> Ver también Claudio Robles (2020).

que es uno de los primeros pasos hacia una historia medioambiental del país, junto con los trabajos pioneros de Camus<sup>9</sup>.

Un aspecto importante digno de ser mencionado es el que muchos académicos chilenos salieron al exilio después del golpe militar de 1973. A pesar del triste impacto de la represión militar sobre las personas, este éxodo facilitó su acceso a importantes archivos conservados en países como Gran Bretaña, Suecia, Estados Unidos y Alemania. Esta generación produjo algunas tesis doctorales notables e influyentes, así como otras publicaciones. En este grupo se incluyen Gabriel Palma, Luis Ortega, Manuel Fernández, Gabriel Salazar, Luis Valenzuela y Rigoberto García, para mencionar solo algunos. Los trabajos más importantes producidos por esta generación son las tesis de doctorado de José Gabriel Palma (1979), *Growth and Structure of Chilean Manufacturing Industry from 1830 to 1935*, en la Universidad de Oxford; de Luis Ortega (1979), *Change and Crisis in Chile's Economy and Society, 1865-1879*, en la Universidad de Londres (una versión ampliada de la cual fue publicada en 2005); y de Gabriel Salazar (1984), *Entrepreneurs and Peons in the Transition to Industrial Capitalism, Chile, 1820-1878*, Universidad de Hull, posteriormente publicada en castellano en varios formatos (*Labradores, peones y proletarios: formación y crisis de la sociedad popular chilena del siglo* (1986); *Mercaderes, empresarios y capitalistas (Chile, siglo XIX)* (2009)). Otro importante historiador económico chileno (que quizás debiera ser mejor definido como economista político), Cristóbal Kay, escribió la primera tesis sobre América Latina aprobada por el mundialmente prestigioso Institute of Development Studies de la Universidad de Sussex; también fue empujado al exilio en Europa y, como Palma, ha realizado allí el resto de su carrera<sup>10</sup>.

Después del retorno de la democracia, los aportes más recientes de la historia económica chilena, abarcando períodos específicos desde la era del salitre, incluyen el trabajo de José Díaz-Bahamonde

<sup>9</sup> Pablo Camus y Ernst R. Hajek (1998), y Pablo Camus (2006).

<sup>10</sup> La investigación de Kay se concentra en la organización de las haciendas chilenas a la luz de los debates europeos sobre feudalismo y capitalismo. Como resumen, ver su capítulo en Ken Duncan e Ian Rutledge (Eds.) (1977). Ha publicado posteriormente una influyente historia sobre el pensamiento económico en América Latina (1989).

(2006), *El desarrollo frustrado revisado: tres estudios sobre la economía chilena, 1928-1958* (Tesis de Doctorado, Universidad de Alcalá), que no ha recibido todo el crédito que merece (dado que, por desgracia, sigue sin publicar); de Claudio Robles (2002), *Agrarian Capitalism in an Export Economy. Chilean Agriculture in the Nitrate Era, 1880-1930*, Disertación de doctorado, University of California, Davis; de Ricardo Ffrench-Davis (2018), *Reformas económicas en Chile, 1973-2017: neoliberalismo, crecimiento con equidad e inclusión*; de Patricio Meller (1996), *Un siglo de economía política chilena (1890-1990)*; y de Manuel Gárate (2012), *La revolución capitalista de Chile (1973-2003)*, entre algunos más.

Aparte de esta prolífica producción «nacional», varios académicos extranjeros han hecho también notables contribuciones a la historia económica de Chile. No hay aquí espacio para mencionar a todos, pero aparte de los libros citados en la nota 2, muchos otros colegas han publicado importantes artículos y capítulos en libros sobre historia económica chilena, tales como Luis Bértola, Marcelo Bucheli, C.W. Centner, Paul Drake, Alejandra Irigoin, Robert Greenhill, Thomas Miller Klubock, John Mayo, Rory Miller, Robert Oppenheimer, Leland R. Pederson, Joanne Fox Przeworski, Erica Salvaj, Steven Volk, R. M. Will, Peter Winn y Thomas Wright, entre otros, muchos de los cuales son citados por los autores de los capítulos individuales de este libro.

Y, sin embargo, a pesar de la importancia de todo este trabajo de investigación (nacional y extranjero), hasta el presente libro no había aparecido una síntesis comprehensiva de la historia económica chilena de los últimos dos siglos. Este volumen tiene el objetivo de llenar esa brecha, acercándose a los temas claves de la historia económica de Chile desde tres ángulos: aportando una visión sobre los principales períodos; analizando los principales sectores de la actividad económica; y examinando temas claves tales como bienestar y demografía. Hemos recurrido a algunos de los principales especialistas de la disciplina que en Chile o fuera ya han trabajado en la historia económica del país: pensamos que era mejor presentar una colección de capítulos que un libro de un solo autor, con el fin de poder recurrir a autores con autoridad en temas particulares. Algunos pertenecen a la generación que estudió e investigó en el

extranjero durante los años 1970 (p. ej. J.R. Couyoumdjian, Luis Ortega, Gabriel Palma o César Yáñez); otros tienen experiencia en políticas económicas (p. ej. Patricio Meller, Orlando Caputo y Graciela Galarce); algunos son de una generación más joven que realizaron estudios de doctorado en Estados Unidos y Europa (p. ej. Claudio Robles, J.P. Couyoumdjian, Mario Matus, Nora Reyes, José Díaz-Bahamonde, Cristián Ducoing); otros completaron sus programas de doctorado en Chile o en México (p. ej. Ignacio Pérez, Ricardo Nazer y Guillermo Guajardo) y, por último, unos pocos que provienen del extranjero (como Marc Badia-Miró y William Sater). Enviamos además cada capítulo a evaluadores seleccionados para mejorar su calidad, a todos los cuales les estamos muy agradecidos<sup>11</sup>.

\* \* \*

El libro está dividido en tres partes. La primera es cronológica y está formada por siete capítulos, aportando una descripción sucinta y general de la historia económica del país desde la independencia, en períodos seleccionados. Utiliza una periodización ortodoxa de la historia económica de Chile: la temprana república (aproximadamente desde los años 1810 a los años 1870); la era del salitre (aproximadamente, desde los años 1880 a los años 1920), dominada por el crecimiento estimulado por las exportaciones; el período de desarrollo hacia adentro o de industrialización estimulada por el Estado (c.1930-1973); y la era neoliberal (desde c.1973 hasta el presente).

El capítulo inicial, «Entre la Independencia y la era del salitre (1810-1879)», de Manuel Llorca-Jaña y Juan Navarrete-Montalvo, cubre las primeras décadas después de que Chile se independizó de la corona española, período crítico, pero bastante poco estudiado de la historia económica del país. Aparte del crecimiento de las exportaciones mineras y agrícolas, fue un período en el que se trazaron

<sup>11</sup> En orden alfabético: Luis Bértola, Pedro Canales, Carlos Contreras, Juan Pablo Couyoumdjian, Ricardo Ffrench-Davis, Robert Greenhill, Gonzalo Islas, Charles Jones, Igor Goicovic, Aurora Gómez Galvarriato, Alfonso Herranz, Cristóbal Kay, Andrea Lluch, Óscar Muñoz Gomá, Luis Ortega, Rodrigo Rivero, Mar Rubio y Xavier Tafunell.

las bases institucionales de la economía. Lo sigue «La era del salitre (1880-1930)», de Rory Miller, que cubre uno de los períodos más estudiados de la historia económica de Chile, caracterizado por la dependencia respecto a la extracción, procesamiento y exportación de un solo bien primario<sup>12</sup>. Tal como Cariola y Sunkel, pero aprovechando los trabajos publicados desde los años 1980, Miller enfatiza que, lejos de ser una economía de enclave clásica, el ingreso que produjo el salitre tanto para el empleo como para el consumo del Norte del país, más los ingresos recibidos por el Estado, tuvieron ramificaciones en toda la economía. El capítulo 4, «Desde la Gran Depresión hasta la Segunda Guerra Mundial», de José Díaz-Bahamonde, se refiere al primer período de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), mostrando cómo el Estado chileno comenzó un proceso de control directo e indirecto de la economía con el fin de fomentar el crecimiento industrial y reequilibrar así la economía, alejándose de su dependencia de las exportaciones. La segunda parte de este período fue muy bien cubierta por Ricardo Nazer, con su texto «La crisis del modelo de desarrollo y las reformas estructurales, 1952-1970». El capítulo siguiente, «La Unidad Popular: la economía durante el gobierno de Allende, 1970-1973», por Orlando Caputo y Graciela Galarce, abarca el fin del período ISI, un período altamente controvertido en la historia chilena reciente, que terminó con el golpe militar de septiembre de 1973. Este sigue siendo un período que todavía divide la opinión de los chilenos de todas las edades, por lo cual no esperamos que todos los lectores concuerden con sus principales conclusiones, pero sí ofrecer un buen punto de partida para la discusión sobre la economía en el período allendista. Le sigue «El modelo económico de la dictadura militar», de Patricio Meller, que abarca la primera mitad de la era neoliberal y que puede levantar también controversias por la misma razón que el capítulo precedente. La descripción de la segunda parte de la era neoliberal, «La economía chilena desde el retorno de la democracia en 1990. Cómo construir una «trampa de ingresos medios» (y luego hundirse lentamente en las arenas movedizas de la inercia)», que completa la primera parte del libro, fue elaborada por José Gabriel

<sup>12</sup> Sin embargo, las exportaciones habían comenzado a crecer sustancialmente antes, desde los años 1830 y en particular desde los años 1850.



Palma. No dejará indiferentes a los lectores, dado que ofrece una perspectiva escéptica y a ratos pesimista de la que ha sido considerada frecuentemente como una exitosa transformación económica.

La segunda parte del libro fue diseñada para destacar sectores económicos específicos, con el fin de analizar con mayor profundidad las cuestiones más importantes tratadas en la primera parte. El primero de estos capítulos, de Claudio Robles, «Agricultura: Cambio estructural y desempeño económico, c. 1850 al presente», aporta un notable resumen e interpretación de la evolución del sector agrícola en Chile desde la independencia, y de los debates historiográficos más importantes que han tenido lugar acerca del desempeño de este sector, tan crucial para la economía chilena. El capítulo siguiente, de William Sater, «El sustento de una nación: la industria minera de Chile», revisa tres siglos de actividad minera utilizando en gran medida un enfoque cualitativo, pero con considerable conocimiento y uso extensivo de las fuentes primarias. A continuación, se encuentran «Dos siglos de política comercial: un ensayo», por Gert Wagner y José Díaz-Bahamonde, seguido de «Dinero y banca en Chile en los siglos XIX y XX», de Juan Pablo Couyoumdjian y Juan Ricardo Couyoumdjian; estos dos capítulos aportan una excelente cobertura de esas esferas claves que son las políticas comerciales y monetarias, a través de toda la historia del país, abarcando también en muchos aspectos su historia financiera y bancaria.

El quinto capítulo de la segunda parte se titula «Consumo de energía primaria y crecimiento económico en Chile, 1844-2010», de César Yáñez, principal especialista en la historia de la energía en Chile, y aporta una relación innovadora y amena sobre este sector. Guillermo Guajardo a su vez considera «Las infraestructuras y los transportes», contribuyendo con la descripción más detallada hasta ahora publicada sobre la historia del transporte en el país, tema crucial para la economía nacional, pero que ha atraído relativamente escaso estudio en el pasado reciente, exceptuando el trabajo de Guajardo<sup>13</sup>. Vinculado con este, el último capítulo de esta segunda parte se refiere al «Desarrollo industrial en Chile, 1870-2015», de Marc Badia-Miró y Cristián Ducoing. Se trata del capítulo más

<sup>13</sup> Sabemos muy poco, por ejemplo, acerca de la construcción de caminos y de la evolución del transporte motorizado, tanto en distancias cortas como largas.

cuantitativo de este libro, junto con el de Palma, y sintetiza tanto los trabajos tempranos como los más recientes sobre este sector.

La tercera parte del libro está formada por seis capítulos que consideran precios, bienestar, desigualdad y el impacto global del cambio económico sobre las condiciones materiales de los chilenos. El primero, de Ricardo Nazer, se titula «Empresarios y grupos económicos en la era republicana: 1810-2010», y constituye el mejor resumen hasta ahora disponible sobre la historia empresarial en el país, tema que atrae creciente investigación<sup>14</sup>. Lo sigue un capítulo de Mario Matus y Nora Reyes, «Precios y salarios en Chile, 1886-2009», que se refiere a estas dos variables claves no solo para el importante sector minero, donde se cuenta con considerable evidencia sobre los ingresos recibidos por los trabajadores, sino también para otros sectores de la economía. Dada la historia centenaria de inflación de precios en Chile (desde los años 1870 a los años 1970), la evolución de los salarios reales en los diferentes sectores de la economía constituye una cuestión crucial, que coloca a Chile al margen de otros países donde precios y tasas de intercambio fueron más estables, y que tiene además claras implicaciones sobre la situación política. Otros dos capítulos consideran el bienestar en el largo plazo: Ignacio Pérez, en «La primera gran transformación de la población chilena: crecimiento, migración y urbanización, 1850-1940», representa un ejercicio poco frecuente y refrescante sobre la historia demográfica que cubre cien años de cambios en la población chilena y presta particular atención al crecimiento urbano. Javier Rodríguez Weber en su «La distribución del ingreso en Chile, 1850-2010. Entre el mercado y el conflicto social y político», aporta un excelente resumen del desarrollo de la desigualdad de ingresos en Chile y de sus principales determinantes. Asimismo, es importante no pasar por alto «La economía mapuche entre los siglos XVII y XX», capítulo asignado a Jorge Pinto, Iván Inostroza y Manuel Llorca-Jaña. Finalmente, el último capítulo del libro es un ensayo interpretativo de Eduardo Cavieres sobre la economía

<sup>14</sup> Para las compilaciones más recientes sobre la historia empresarial en Chile, ver Manuel Llorca-Jaña, Rory Miller y Diego Barría (Eds.) (2019); Manuel Llorca-Jaña y Diego Barría (Eds.) (2018); y Manuel Llorca-Jaña y Diego Barría (Eds.) (2017).

colonial, titulado «Rutas y espacios coloniales, Chile en el Cono Sur. De espacios regionales a la economía nacional».

Como el lector podrá apreciar de la lista de autores y de los temas cubiertos, pero en particular de cómo han sido enfocados, queda claro que la historia económica de Chile ha sido cultivada fundamentalmente de manera cualitativa. No hay de qué avergonzarse. La «nueva historia económica», es decir, la aplicación sistemática de teoría económica, técnicas econométricas u otros métodos matemáticos para el estudio de la historia económica, no ha sido muy popular en Chile por varias razones: la falta de enseñanza de historia económica en las universidades; la necesidad de una preparación profesional adecuada; el acceso a información tecnológica y *softwares* especializados, a fuentes estadísticas y a bases de datos de alta calidad; y la falta de conciencia histórica de la mayoría de los economistas neoliberales. Una vez dicho esto, sin embargo, en años recientes han sido publicados algunos artículos que utilizan técnicas econométricas, en particular los relacionados con el sector industrial (p. ej. el trabajo de Marc Badia-Miró, Cristián Ducoing y Gabriel Palma), historia antropométrica<sup>15</sup>, habilidades numéricas (o *numeracy*)<sup>16</sup> y varios trabajos de nuestros colegas del Laboratorio CLIO Lab de la Universidad Católica (<http://cliolab.economia.uc.cl/>)<sup>17</sup>. Los lectores notarán también que existen actualmente varias bases de datos estadísticas en Chile, cada una con un mayor grado de sofisticación y con explicaciones cuidadosas sobre sus hipótesis y métodos de trabajo<sup>18</sup>.

\* \* \*

<sup>15</sup> Javier Núñez y Graciela Pérez G (2015); Manuel Llorca-Jaña, Damian Clarke, Juan Navarrete-Montalvo y Roberto Araya (2020), Manuel Llorca-Jaña, Juan Navarrete-Montalvo, Roberto Araya, Federico Droller, Martina Allende y Javier Rivas (2020); Manuel Llorca-Jaña, Juan Navarrete-Montalvo, Federico Droller y Roberto Araya (2019); Manuel Llorca-Jaña, Juan Navarrete-Montalvo, Federico Droller y Roberto Araya (2018).

<sup>16</sup> Joerg Baten y Manuel Llorca-Jaña (2020); Magdalena Cardemil (2015).

<sup>17</sup> Ver, por ejemplo, Gert Wagner y José Díaz-Bahamonde (2020); Felipe González, Mounu Prem, Francisco Urzúa (2020).

<sup>18</sup> Mamalakis (1978, 1980, 1982, 1983, 1985, 1989); Juan Braun, Matías Braun, Ignacio Briones, José Díaz, Rolf Lüders y Gert Wagner (2000), José Díaz, Rolf Lüders y Gert Wagner (2016). Los dos últimos trabajos son de lejos los más citados por la historia económica de Chile.

En cuanto a la investigación futura, este libro debe ser considerado como un primer paso, un resumen de la situación actual de la disciplina tal como existe en 2020. Una de las contribuciones de este libro es destacar las brechas en la investigación, que futuros investigadores debieran enfrentar: la historia económica regional (y emprendimiento regional e integración de mercados), los sectores bancario y financiero, el sector agrícola (en particular para el período anterior a 1850 y posterior a 1950, también adoptando aquí una perspectiva regional); historia empresarial (incluyendo las historias específicas de firmas individuales, y la importante historia de las empresas estatales de Chile, que se remontan a mediados del siglo XIX); la historia de los impuestos; la historia del transporte y las comunicaciones; la historia urbana; el crecimiento de la economía informal; productividad y empleo; el sector forestal; el impacto medioambiental de la actividad económica; la historia de la ciencia, tecnología e innovación; el comportamiento de los consumidores; la historia demográfica; y el papel de la mujer en la actividad económica. Nuestra esperanza es que quienes nos sucedan puedan contar con una gama mayor de literatura secundaria y de investigación sofisticada de la cual alimentarse.

La investigación futura debe prestar también más atención a la experiencia de Chile en un contexto internacional, haciendo en particular comparaciones con sus vecinos (p.ej. Argentina, Perú), pero también con otros países latinoamericanos de ingresos medios como Colombia o Venezuela<sup>19</sup>. Después de leer este libro, será evidente que existen varios factores específicos que diferencian a Chile de muchos de sus vecinos sudamericanos. Sin un orden particular, incluyen: una dependencia extremadamente alta de la extracción de unos pocos recursos primarios; una dotación favorable de recursos (no solo minerales como plata, cobre y salitre, sino también un clima favorable y tierra fértil para la agricultura y la actividad forestal); su posición dominante en los mercados mundiales para el salitre (décadas de 1880 a 1930) y cobre (décadas de 1850 a 1870, y más tarde desde los años 1920). Sin embargo, a pesar de esas dos características, el

---

<sup>19</sup> También podría ser útil la comparación con otros países productores primarios, en particular con aquellos que lograron escapar de la trampa del ingreso medio y se unieron al selecto club de las naciones desarrolladas.

país ha evitado en gran medida lo que se conoce actualmente como el «mal holandés» (o la «maldición de los recursos naturales»), en el cual la dependencia de una sola exportación de alto valor (el petróleo es el ejemplo clásico) genera distorsiones económicas insalvables y despilfarro, además de altos niveles de corrupción.

Otras características sobresalientes de la economía chilena por considerar al establecer comparaciones es que, hasta los estallidos de octubre de 2019 (que cambiaron al país), los inversionistas internacionales mantuvieron por lo general una visión positiva de Chile (excepto para cortos períodos de tiempo como en los años 1820 y 1830, comienzos de los años 1970 y comienzos de los años 1980). Esto a pesar de que Chile sostuvo una política monetaria propia que desde los años 1870 hasta los años 1970 evitó en gran medida la ortodoxia internacional y vivió un siglo de inflación (hoy plenamente controlada). También conoció algunos cambios más abruptos de políticas que otros países, en particular en los años 1930 y 1940, y después nuevamente a mediados de los años 1970, algunos años antes de la crisis de la deuda de 1982, que eventualmente estimuló el cambio en toda la región. Chile además invirtió tempranamente en educación, en otras palabras, en capital humano, lo que es evidente tanto en términos de los niveles históricos de alfabetismo, en especial en las ciudades (superior a casi todos los otros países latinoamericanos) y en educación técnica (p.ej. los ingenieros altamente calificados de comienzos del siglo XX y la alta inversión en doctorados a partir de los años 1990). Comparado con Argentina, Perú o Bolivia, Chile tuvo niveles relativamente bajos de corrupción política, en especial desde mediados de los años 1920, pero también presentó desigualdades profundas y prolongadas (como Brasil, pero a diferencia de Uruguay o Costa Rica). A pesar de los niveles de desigualdad, sin embargo, indicadores demográficos de bienestar como las altas expectativas de vida (desde los años 1950) y la baja mortalidad infantil (en particular desde los años 1970) tienden a ser mejores que en el resto de América Latina<sup>20</sup>. Una de nuestras esperanzas es que las bases establecidas en este texto puedan aportar a futuros investigadores mayores oportunidades para profundizar

<sup>20</sup> Hasta hace poco, la historia demográfica y la historia de la medicina han sido en Chile en gran medida campos inexplorados.

nuestro conocimiento de la historia económica de Chile, y colocarla en un contexto internacional más amplio.

## AGRADECIMIENTOS

Estamos muy agradecidos a las traductoras Cristina Labarca y Silvia Hernández, quienes tradujeron varios capítulos que fueron escritos originalmente en inglés. Agradecemos también a Javier Rivas y Uziel González por cuidar la edición de la totalidad de los capítulos, así como a Diego del Barrio, Claudio Robles y Diego Barría por su apoyo a este proyecto. Finalmente, y más importante, nuestras familias han sido un apoyo permanente.

Nota: Este capítulo fue traducido desde el inglés por Silvia Hernández.

## REFERENCIAS

- Baten, J. y Llorca-Jaña, M. (2020). Inequality, Low-Intensity Immigration and Human Capital Formation in the Regions of Chile, 1820-1939. *CESifo Working Paper No. 8177*.
- Bauer, A. (1975). *Chilean Rural Society from the Spanish Conquest to 1930*. Cambridge University Press.
- Braun, J., Braun, M., Briones, I., Díaz, J., Lüders, R. y Wagner, G. (2000). *Economía chilena, 1810-1995: estadísticas históricas*. Ediciones UC.
- Camus, P. (2006). *Ambiente, bosques y gestión forestal en Chile, 1541-2005*. LOM.
- Camus, P. y Hajek, E. (1998). *Historia ambiental de Chile*. Pontificia Universidad Católica de Chile, Facultad de Ciencias Biológicas, Departamento de Ecología.
- Cardemil, M. (2015). *Numeracy and education in Chile: 1860-1940 cohorts*, Disertación para MSC, MSC en Políticas Públicas, Universidad de Chile.
- Cariola, C. y Sunkel, O. (1982). *La historia económica de Chile 1830-1930: dos ensayos y una bibliografía*. Ediciones Cultura Hispánica del Instituto de Cooperación Iberoamericana.
- Carmagnani, M. (1998). *Desarrollo industrial y subdesarrollo económico. El caso chileno*. Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos.

- Carmagnani, M. (2001). *Los mecanismos de la vida económica en una sociedad colonial. Chile 1680-1830*. Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos.
- Cavieres, E. (1999). *Comercio chileno y comerciantes ingleses, 1820-1880*. Editorial Universitaria.
- Cortes, R. y Stein, S. J. (Eds.). (1977). *Latin America: A Guide to Economic History, 1830-1930*. University of California Press.
- De Ramón, A. y Larraín, J. M. (1982). *Orígenes de la vida económica chilena*. Centro de Estudios Públicos.
- Díaz, J. (2006). *El desarrollo frustrado revisado: tres estudios sobre la economía chilena, 1928-1958*. [Tesis (Doctorado) Universidad de Alcalá].
- Díaz, J., Lüders, R. y Wagner, G. (2016). *Chile, 1810-2010: la república en cifras*. Ediciones UC.
- Encina, F. A. (1912). *Nuestra inferioridad económica: sus causas, sus consecuencias*. Imprenta Universitaria.
- Estefane, A. y Robles, C. (2018). *Historia política de Chile, 1810-2010. Tomo III. Problemas económicos*. Fondo de Cultura Económica y Universidad Adolfo Ibáñez.
- Fetter, F. (1931). *Monetary Inflation in Chile*. Princeton University Press.
- Ffrench-Davis, R. (2018). *Reformas económicas en Chile, 1973-2017: neoliberalismo, crecimiento con equidad e inclusión*. Taurus.
- Garate, M. (2012). *La revolución capitalista de Chile (1973-2003)*. Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- Garreaud, J. (1981). *A dependent country: Chile 1817-1861*. [Thesis (Ph.D.) University of California].
- Gay, C. (1862). *Agricultura*. En casa del autor.
- González, F., Prem, M. y Urzúa, F. (2020). The privatization origins of political corporations: Evidence from the Pinochet regime. *The Journal of Economic History*, 1-40.
- Kay, C. (1977). The development of the Chilean Hacienda System, 1850-1973. En Duncan, K. y Rutledge, I. (Eds.). (1977). *Land and Labour in Latin America: Essays on the Development of Agrarian Capitalism in the Nineteenth and Twentieth Centuries*, 103-139. Cambridge University Press.
- Kay, C. (1989). *Latin American Theories of Development and Underdevelopment*. Routledge.
- Kirsch, H. (1977). *Industrial Development in a Traditional Society: The Conflict of Entrepreneurship and Modernization in Chile*. The University of Florida Press.
- Klubock, T. M. (2014). *La Frontera: Forests and Ecological Conflict in Chile's Frontier Territory*. Duke University Press.

- Llorca-Jaña, M., Clarke, D. Navarrete, J. y Araya, R. (2020). New anthropometric evidence on living standards in nineteenth-century Chile. *Economics and Human Biology*, 36. 1-13.
- Llorca-Jaña, M., Miller, R. y Barria, D. (Eds.). (2019). *Capitalists, Business and State-Building in Chile*. Palgrave MacMillan.
- Llorca-Jaña, M., Navarrete, J., Araya, R., Droller, F., Allende, M. y Rivas, J. (2020). Height in twentieth-century Chilean men: growth with divergence. *Cliometrica*.
- Llorca-Jaña, M., Navarrete, J., Droller, F. y Araya, R. (2018). Height in eighteenth-century Chilean men: evidence from military records, 1730s-1800s. *Economics and Human Biology*, 29, 168-178.
- Llorca-Jaña, M., Navarrete, J., Droller, F. y Araya, R. (2019). The physical stature of men in nineteenth century Chile: another case of stagnation during an export boom. *Revista de Historia Económica-Journal of Iberian and Latin American Economic History*, 37(2), 239-270.
- Llorca-Jaña, M. y Barría, D. (Eds.). (2017). *Empresas y Empresarios en la Historia de Chile, 1810-1930*. Editorial Universitaria.
- Llorca-Jaña, M. y Barría, D. (Eds.). (2018). *Empresas y Empresarios en la Historia de Chile, 1930-2015*. Editorial Universitaria.
- Mamalakis, M. (1976). *The Growth and Structure of the Chilean Economy: from Independence to Allende*. Yale University Press.
- Mamalakis, M. (1978). *Historical Statistics of Chile. Volume I: National Account*. Greenwood Press.
- Mamalakis, M. (1980). *Historical Statistics of Chile, Volume II: Demography and Labor Force*. Greenwood Press.
- Mamalakis, M. (1982). *Historical Statistics of Chile, Volume III: Forestry and Related Activities*. Greenwood Press.
- Mamalakis, M. (1983). *Historical Statistics of Chile, Volume IV: Money, Prices and Credit Services*. Greenwood Press.
- Mamalakis, M. (1985). *Historical Statistics of Chile, Volume V: Money, Banking, and Financial Services*. Greenwood Press.
- Mamalakis, M. (1989). *Historical Statistics of Chile, Volume VI: Government Services and Public Sector and a Theory of Services*. Greenwood Press.
- Martner, D. (1918). *Nuestros problemas económicos: el tráfico nacional: estudio económico-político de los ferrocarriles de Chile, con una investigación preliminar de las vías de tráfico marítimo, terrestre y fluvial, en relación con los factores de la población, producción y comercio nacionales*. Sociedad Impr.-Litogr.
- Martner, D. (1923). *Estudio de política comercial chilena e historia económica nacional*. Imprenta Universitaria.
- Meller, P. (1996). *Un siglo de economía política chilena (1890-1990)*. Andrés Bello.



- Moran, T. H. (1974). *Multinational Corporations and the Politics of Dependence: Copper in Chile*. Princeton University Press.
- Muñoz Gomá, O. (1968). *Crecimiento industrial de Chile: 1914-1965*. Instituto de Economía y Planificación.
- Núñez, J. y Pérez, G. (2015). Trends in physical stature across socioeconomic groups of Chilean boys, 1880–1997. *Economics and Human Biology*, 16, 100-114.
- Ortega, L. (1979). *Change and Crisis in Chile's Economy and Society, 1865-1879*. [Thesis (Ph.D) University of London].
- Ortega, L. (2005). *Chile en ruta al capitalismo: cambio, euforia y depresión 1850-1880*. Centro de Investigaciones Diego Barros Arana, Santiago.
- Palma, J.G. (1979). *Growth and Structure of Chilean Manufacturing Industry from 1830 to 1935*. [Thesis (Ph.D.) University of Oxford].
- Pinto, A. (1959). *Chile: un caso de desarrollo frustrado*. Editorial Universitaria.
- Robles, C. (2002) *Agrarian Capitalism in an Export Economy. Chilean Agriculture in the Nitrate Era, 1880-1930*. [Thesis/Dissertation (Ph.D.) University of California, Davis].
- Robles, C. (2020). The Agrarian Historiography of Chile. Foundational Interpretations, Conventional Reiterations, and Critical Revisionism. *Historia Agraria* 81, 1-29.
- Salazar, G. (1984). *Entrepreneurs and Peons in the transition to industrial capitalism, Chile 1820-1878*. [Thesis (Ph.D) University of Hull].
- Salazar, G. (1986). *Labradores, peones y proletarios: formación y crisis de la sociedad popular chilena del siglo XIX*. Ediciones El Sur.
- Salazar, G. (2009). *Mercaderes, empresarios y capitalistas (Chile, siglo XIX)*. Sudamericana.
- Subercaseaux, G. (1921). El sistema monetario i la organización bancaria de Chile. *Anales de la Universidad de Chile*, 199-316.
- Vayssière, P. (1980). *Un siècle de capitalisme minier au Chili: 1830-1930*. Éditions du C.N.R.S.
- Vicuña, F. (1873). *Breve historia económica i política de Chile*. Imprenta Andrés Bello.
- Villalobos, S. (1971). La historiografía económica en Chile. Sus comienzos. *Historia* 10, 7-56.
- Villalobos, S. (1981). *Los comienzos de la historiografía económica de Chile: 1862-1940*. Editorial Universitaria.
- Wagner, G. y Díaz, J. (2020). Productivity and Growth in Perspective: Chile, 1833-2010. *Review of Income and Wealth*.

## CAPÍTULO 2

### ENTRE LA INDEPENDENCIA Y LA ERA DEL SALITRE, C.1810-1879<sup>1</sup>

*Manuel Llorca-Jaña y Juan Navarrete-Montalvo*

#### INTRODUCCIÓN

En 1817 Chile obtuvo la independencia de España luego de siete años de intensas guerras independentistas<sup>2</sup>. Esto fue seguido de un complejo proceso de formación del Estado, que se caracterizó

---

<sup>1</sup> Estamos muy agradecidos de Carlos Contreras por sus comentarios sobre este capítulo. Todos los errores son nuestros. También estamos agradecidos de Ricardo Nazer y Claudio Robles por algunos comentarios particulares en algunas secciones. Traducción de Cristina Labarca. Capítulo financiado por el Proyecto Anillos «Bienestar y Desigualdad en Chile, 1810-2020», ANID-PIA SOC 180001.

<sup>2</sup> En rigor, la primera Junta Nacional de gobierno fue declarada el 18 de septiembre de 1810, pero la independencia se declaró oficialmente recién a principios de 1818. El período de 1810 a 1814 es llamado Patria Vieja (un período de guerra civil), mientras que 1814-1817 es llamada Reconquista (o reimposición de la autoridad española). Finalmente, 1817-1823 generalmente es denominado Patria Nueva, o la dictadura de Bernardo O'Higgins (Loveman, 2001; Collier y Sater, 1998; Collier, 1987).

por la introducción gradual de reformas liberales, la creación de nuevas instituciones, la codificación de la actividad económica (particularmente durante la presidencia de Manuel Montt), inversiones en infraestructura, la transición hacia el capitalismo, inicios de un proceso de industrialización, entre otras importantes transformaciones económicas y políticas. Se redactaron y promulgaron ocho constituciones entre 1811 y las siguientes dos décadas, hasta que en 1833 finalmente se consolidó una carta magna nueva y madura, que perduró casi por un siglo, hasta 1925. Esta Constitución (que otorgaba importantes poderes al presidente), luego de la famosa batalla de Lircay (1830)<sup>3</sup>, de algún modo marcó el fin del turbulento período conocido como «la organización de la república» (otros preferirían el término «anarquía») de c.1823-1830, lo que dio paso a la llamada República Conservadora (o el Estado Portaliano)<sup>4</sup>, que se caracterizó por un régimen centralista, estabilidad política<sup>5</sup>, mayor capacidad y estabilidad fiscal, y un mercado nacional unificado<sup>6</sup>. Chile era, en muchos sentidos, un caso excepcional dentro de América Latina, ya que vivió una transición política y macroeconómica más fluida que la mayoría de sus vecinos (de ser una colonia a convertirse en una república)<sup>7</sup>, aunque esto no significa que no hubo dificultades

<sup>3</sup> En la batalla de Lircay, los conservadores (guiados por Diego Portales) vencieron a los liberales guiados por Ramón Freire (Collier, 1987; Salazar, 2009).

<sup>4</sup> Portaliano es un término usado para el período c.1829-1860, en referencia a Diego Portales, el hombre más fuerte en el gobierno chileno desde 1831, hasta su muerte en 1837 (Salazar, 2009; Loveman, 2001; Rector, 1985).

<sup>5</sup> Entre 1831 y 1871, cuatro presidentes consecutivos sirvieron dos períodos consecutivos de cinco años cada uno (Loveman, 2001; Salazar, 2009). Se cree que, en parte, la relativa estabilidad chilena se debe a la falta de regionalismo, o al menos de conflictos mayores entre Santiago-Valparaíso y las regiones (excepto por el conflicto con Concepción a principios de la década de 1820). El eje Santiago-Valparaíso dominaba la república, siendo las regiones «impotentes para alterar el balance a su favor» (Collier, 1987). Ver también Díaz (2017); Araya y Soux (2008); López (2014).

<sup>6</sup> Este es el período desde 1831, cuando José Joaquín Prieto fue electo presidente, con Diego Portales como el hombre más fuerte de su gabinete, hasta 1891, cuando hubo una guerra civil mayor (Collier y Sater, 1998; Araya y Soux, 2008; Collier, 1987; Bértola, 2011; Irigoin, 2018).

<sup>7</sup> Para Collier (1987), el gobierno constitucional construido por Chile era un caso notable debido a su durabilidad y adaptabilidad. Sobre esto, ver también Ortega (2005); Contreras y Cavieres (2005).

complejas, importantes conflictos internos y años turbulentos a lo largo de este proceso multifacético<sup>8</sup>.

En este capítulo analizaremos los principales hechos y transformaciones económicas que experimentó la economía chilena, cubriendo el período desde las guerras de independencia (1810-1817) hasta el comienzo de la era del salitre (1880-1930), esto es, *c.*1810-1879. Este es un lapso corto pero crítico en la historia económica latinoamericana, que desde luego ha recibido menos atención que otros períodos, aunque hay algunas obras importantes sobre este tema para el caso chileno, que servirán de información para este capítulo<sup>9</sup>. Desde la perspectiva internacional, el llamado período de las «repúblicas jóvenes independientes» en América Latina, de acuerdo con la jerga de Bértola, es una etapa de conexión entre la independencia y la Primera Globalización de *c.*1870s-1914. Muchos de los principales fundamentos económicos, que determinaron en parte los rendimientos económicos subsiguientes, se establecieron durante estas décadas; de ahí la importancia de estudiar este período. Esta es también una etapa clave para entender cómo y por qué América Latina quedó atrás con respecto a las naciones desarrolladas, y en relación con este tema, por qué no logró un crecimiento económico sostenido (Coatsworth, 1998).

Antes de continuar, debiéramos mencionar que durante el período colonial, y ciertamente también hacia 1879, cuando comenzó la guerra del Pacífico (1879-1884), y por ende el límite temporal de este capítulo, Chile era un país mucho más pequeño que el que pasó a ser en la década de 1880 y que aún es, con una longitud de no más

<sup>8</sup> Entre los principales conflictos militares debemos mencionar, primero que todo, la expedición para liberar Perú (*c.*1820-1824), seguido de la guerra para anexar Chiloé al territorio chileno, que empezó en 1820 y terminó en 1826, y la guerra civil de 1829-1830. También hubo guerras externas contra Perú (1836-1839) y los mapuches (1836-1837). Más adelante, tenemos las guerras civiles de 1851 y 1859, y la guerra contra España (1865-1866) (Collier y Sater, 1998; Loveman, 2001; Collier, 1987).

<sup>9</sup> Del más nuevo al más viejo, Irigoien (2018); Llorca-Jaña y Navarrete-Montalvo (2017); Díaz (2017); Correa (2013); Yáñez (2012); Llorca-Jaña (2012); Pinto (2010); Bernedo y Couyoumdjian (2010); Salazar (2009); Ortega (2005); Contreras y Cavieres (2005); Ross (2003); Carmagnani (2001); Cavieres (1999); Sagredo (1997); Cariola y Sunkel (1982); Couyoumdjian (1989); Ortega (1985); Rector (1985); (1975); Mamalakis (1976); Bauer (1975) y (1970); entre algunos otros.

de 700 millas (Collier, 1987; Ortega, 2005). Abarcaba desde el Norte Chico (esto es, la zona de Copiapó-Coquimbo-Serena, desde el río Copiapó) hasta el río Biobío en el sur (provincia de Concepción), la frontera natural con el territorio mapuche, que permaneció independiente de España durante la totalidad del período colonial y también por el Estado chileno hasta fines de 1870. Chile también abarcaba terrenos aislados y pequeños más allá del río Biobío, como Valdivia y el archipiélago de Chiloé; el último fue anexado formalmente en 1826. Fue en el último cuarto del siglo XIX, fuera del alcance de este capítulo, que el tamaño del país cambió dramáticamente, junto a las fuentes de crecimiento económico (Cariola y Sunkel, 1982; Bértola, 2011; Contreras y Cavieres, 2005). En ese momento Chile combatió en la guerra del Pacífico, venciendo a Perú y Bolivia, y adquirió el Norte Grande, o provincias nortenas (como Antofagasta, Iquique, Arica), donde estaban ubicados la mayoría de los depósitos de salitre. Pero Chile también ingresó y conquistó la profundidad del territorio mapuche, expandiéndose desde Concepción hacia la Región de Magallanes, por tanto, anexando una importante zona agrícola. Luego de esta masiva expansión territorial, el tamaño del país no ha sido modificado, excepto por pequeñas variaciones. Nuestro argumento es que el país del período entre las décadas de 1810 y 1870 es un objeto de estudio muy diferente de lo que pasaría a ser después; sin duda era una economía más simple y pobre. El Norte Grande proporcionó salitre a Chile, que se convirtió en el producto de exportación principal (constituía el 57% de todas las exportaciones en la década de 1890, Cuadro 1) y la más importante fuente de tributación por décadas, mientras que las provincias sureñas recientemente adquiridas pasaron a ser el granero del país.

CUADRO 1. COMPOSICIÓN DE EXPORTACIONES CHILENAS (PRODUCTOS CHILENOS; EXCLUYENDO RE-EXPORTACIONES). PROMEDIOS ANUALES (MILLONES DE PESOS, \$) Y PARTICIPACIONES DECENALES, 1844-1899<sup>10</sup>

Periodo	Cobre	Plata y oro	Minerales de plata	Salitre	Yodo	Guano	Productos agrícolas	Otros	Total
1844-9	2,4	2,7	0,0	0,0	0,0	0,0	1,2	0,5	6,8
1850-9	6,0	3,1	0,9	0,0	0,0	0,0	3,7	1,0	14,6
1860-9	21,0	4,6	0,9	0,0	0,0	0,0	11,5	2,6	40,7
1870-9	22,7	7,0	0,2	0,8	0,2	0,1	19,2	5,4	55,6
1880-9	20,9	10,3	0,1	43,8	3,6	2,8	16,3	6,2	103,9
1890-9	10,4	8,7	0,8	66,7	5,4	0,3	14,0	10,8	117,2
Participaciones									
1844-9	35%	39%	0%	0%	0%	0%	18%	8%	100%
1850-9	41%	21%	6%	0%	0%	0%	25%	7%	100%
1860-9	52%	11%	2%	0%	0%	0%	28%	6%	100%
1870-9	41%	13%	0%	1%	0%	0%	34%	10%	100%
1880-9	20%	10%	0%	42%	3%	3%	16%	6%	100%
1890-9	9%	7%	1%	57%	5%	0%	12%	9%	100%

Fuente: Estadística Comercial, todas las cifras desde 1844 hasta 1899.

Luego de esta breve introducción, el capítulo ha sido dividido en seis secciones cortas. La primera trata del legado colonial, seguido de una sección sobre las consecuencias económicas de la independencia y los debates en torno a estas. Luego, hemos dividido el análisis del sector exportador en dos subperíodos. El primero abarca c.1810-1840, cuando Chile se integró más completamente en la economía mundial que en los tiempos de la Colonia, luego de eliminar a España como intermediario. Esto fue posible no solo por el cambio político que llevó al país de ser una colonia a convertirse en una república

<sup>10</sup> En cuanto a las cifras en pesos chilenos (\$) en este capítulo, debemos mencionar que el peso chileno gozó de un tipo de cambio notablemente estable con la libra esterlina durante la mayor parte del período cubierto aquí, de alrededor de £1=\$5, al igual que con el dólar, valorado casi en la misma proporción (esto es, un peso chileno valía un poco menos que un dólar). También había una notable estabilidad en los precios. Recién a partir de 1876 el peso chileno empezó a depreciarse y comenzó la inflación, particularmente después de 1878, cuando Chile abandonó el patrón oro, lo que llevó a una devaluación masiva del peso chileno. Collier (1987); Díaz et al. (2016); Ortega (2005); López (2014); Salazar (2009). Eso es, las cifras en pesos nominales están cercanas a las cifras en pesos reales, y se pueden convertir fácilmente en libras o dólares.

independiente, pero, más importante, debido a la propagación de la revolución industrial a lo largo del mundo. Dicho esto, durante estas primeras décadas, el sector exportador no era tan importante para la economía como un todo (el valor de las exportaciones era bastante modesto en comparación con períodos posteriores, ver tabla 1), y por ende tratamos la economía no-exportadora en una sección separada. El siguiente apartado trata de la economía exportadora para el período *c.*1840-1879, cuando el crecimiento económico fue más importante que antes, tal vez inaugurando la primera economía de exportación en la historia de Chile. Luego centramos la atención en los principales cambios institucionales que ocurrieron (en particular los que promovieron empresas productivas) y la política económica asociada a todo el período.

## EL LEGADO COLONIAL

Para evaluar el rendimiento económico de *c.*1810-1879, necesariamente debemos tener un parámetro con los períodos previos, en este caso, el final del período colonial. Las últimas décadas del período colonial fueron tiempos relativamente buenos para la economía chilena<sup>11</sup>, al igual que en muchas otras colonias españolas. Esto se asocia usualmente con la apertura comercial de las rutas marítimas del Cabo de Hornos y el estrecho de Magallanes, además de las reformas borbónicas, que buscaban revitalizar las economías coloniales al facilitar y reestimar el intercambio dentro y entre las colonias, diversificando la producción local (incluyendo productos de no exportación) y exportaciones, incrementando la producción y tributación minera (Bulmer-Thomas, 2014; Liehr, 1989; Bértola y Ocampo, 2012; Kalmanovitz, 2011; Gelman, 2011; Cavieres, 2003; Araya y Soux, 2008). Como parte de estas reformas, Chile se convirtió en una capitánía general autónoma, debilitando la influencia

<sup>11</sup> Dicho esto, este no es un balance sin controversias en la historiografía chilena. Por ejemplo, para Ramírez (1967), las últimas décadas del período colonial se caracterizan por crisis económica y estancamiento. Sin embargo, para Villalobos (1968) esto es un mito: la economía colonial era sana y gozaba de prosperidad económica. Finalmente, en un punto intermedio, para Bernedo y Couyoumdjian (2010), la economía de fines de la colonia no estaba en crisis, pero tampoco era particularmente boyante.

de Lima (Contreras, 2010; Loveman, 2001; Collier y Sater, 1998; Araya y Soux, 2008; Salazar, 2009). Además, los ingresos fiscales aumentaron de forma importante, más marcadamente desde la década de 1790 (Irigoin, 2018), mientras que las remesas de Chile a España eran insignificantes (eso es, la carga colonial era de poca relevancia en esta época), y la dependencia de transferencias fiscales de Lima a Chile disminuyó notoriamente (Irigoin y Grafe, 2006)<sup>12</sup>. Esto habla bien de la autosuficiencia de la economía chilena, o al menos de su falta de dependencia del Virreinato, como sí fue el caso en períodos anteriores.

El aumento de producción y tributación se tradujo en la realización de importantes obras de construcción (particularmente en Santiago), además de la implementación de sistemas de irrigación, diques, aumento de acuñación y crecimiento de la población. En términos de la composición de la producción local, la economía tardocolonial chilena dependía fuertemente del sector agrícola. La mayoría de la producción (ya sea producida por grandes latifundios o en pequeñas propiedades) era consumida a nivel local (los altos costos de transporte imposibilitaban que los eventuales excedentes se distribuyeran a mercados alejados o incluso cercanos), aunque parte del trigo y harina era exportado a Perú, junto con algo de sebo, charqui y pieles (incluyendo cordobanes) (Correa, 2013; Couyoumdjian, 1989). El sector minero, en conjunto, era comparativamente menos importante en términos de producción, pero las exportaciones mineras eran más importantes que las agrícolas, particularmente las exportaciones de oro y plata, y cobre en menor medida, y al mismo tiempo, iban en aumento<sup>13</sup>. A su vez, estas exportaciones mineras pagaban por productos claves, como textiles, azúcar y tabaco. Este era el patrón común para la mayoría de las colonias americanas españolas, que eran principalmente exportadoras de plata y oro (en este caso también de cobre) e importadoras de un rango más amplio de productos, bajo un sistema de intercambio regulado (Kalmanovitz, 2011). Con todo, el comercio local y el sector minero proporcionaban

<sup>12</sup> La mayoría de los ingresos fiscales eran recaudados dentro de Chile.

<sup>13</sup> Ver Irigoin (2018); Llorca-Jaña y Navarrete-Montalvo (2015); De Ramón y Larraín (1982).



la mayor parte de los ingresos fiscales para la administración local (Irigoin, 2018).

Por otra parte, aunque la población del país aún era pequeña, estimada (aproximadamente) en 145.000, 281.000 y 625.000 en 1744, 1778 y 1813, respectivamente, iba claramente en aumento (Pinto, 2010), y más importante, Chile estaba en el sexto lugar en el total de América Hispana alrededor de 1820 (solo México, Venezuela, Perú, Colombia y Bolivia tenían más población que Chile *c.*1820) (Bértola y Ocampo, 2012). Esto es importante en sí mismo, porque por regla general en las sociedades preindustriales el crecimiento de la población está asociada al crecimiento económico y, en cierta medida, se puede tomar como una manifestación de bienestar económico. De hecho, de acuerdo a nuevas investigaciones sobre fines del período colonial en Chile, los salarios reales del grueso de la población estaban por sobre el nivel de sobrevivencia (Llorca-Jaña y Navarrete-Montalvo, 2015), la altura de la población era bastante alta para los estándares internacionales e incluso en relación con la altura chilena durante la mayor parte del siglo XIX (Llorca-Jaña, Navarrete-Montalvo, Araya-Valenzuela y Droller, 2018; Llorca-Jaña, Araya-Valenzuela y Navarrete-Montalvo, 2018), mientras que el consumo de artículos de «lujo» como carne y tabaco era alto y generalizado (Martínez, 2018a; 2018b). Esto calza con puntos de vista recientes y positivos sobre cómo eran los estándares de vida a fines de la época colonial en muchas partes de América Hispana. Estudios recientes sobre la región han demostrado que los salarios reales no eran bajos, la estatura de la población no era baja (de acuerdo a estándares internacionales), la urbanización iba en aumento, al igual que la producción minera<sup>14</sup>.

Dicho todo esto, no obstante estos aspectos positivos de la economía colonial tardía, en comparación con las economías principales de aquel tiempo (por ejemplo Gran Bretaña u Holanda), Chile seguía siendo un país periférico y atrasado, como la mayor parte de América Hispana (Bértola y Ocampo, 2012). Igualmente, a pesar de la liberalización propia de las reformas borbónicas, del aumento del comercio de contrabando y la consiguiente intensificación del

<sup>14</sup> Ver, por ejemplo, Dobado y García (2014); Dobado (2015); Arroyo y Van Zanden (2016); y Arroyo et al. (2012).

comercio exterior de Chile con otras regiones del mundo (Villalobos, 1965), Madrid reforzó su monopolio y su sistema de comercio regulado con las colonias, mientras que Santiago siguió subordinado a los intereses económicos de Lima (Irigoin, 2018; Salazar, 2009; Ramírez, 1967; Rector, 1975). Aunque no hay cifras confiables del PIB per cápita durante este período, se cree que Chile estaba claramente atrasado con respecto a los primeros países que se empezaron a industrializar e introdujeron una revolución en su sector agrícola, en particular el norte de Europa y los EE.UU. Esto no se debió solamente a determinantes geográficos o mejores dotaciones de recursos naturales, sino también a factores institucionales, que moldearon el potencial de la economía local (Bértola y Ocampo, 2012). Nos referimos a las instituciones impuestas por el poder colonial, España, que imponía restricciones en la mayoría de las iniciativas económicas productivas<sup>15</sup>.

Relacionado con esto, el Chile colonial tardío era una sociedad desigual, donde unos pocos españoles (o sus descendientes directos) y criollos estaban en la cima de la pirámide económica, siendo dueños de la mayoría de los activos y oportunidades, al igual que en el resto de las colonias españolas (Kalmanovitz, 2011). En contraste, la mayoría de la población era sin tierra<sup>16</sup>, analfabeta y sin participación política<sup>17</sup>. Pocas personas podían votar, lo que limitaba fuertemente la competencia y participación políticas, incluso dentro de la élite, y el país carecía de instituciones democráticas<sup>18</sup>,

<sup>15</sup> Estas restricciones institucionales subieron los costos de transacciones e incrementaron los riesgos de las empresas. Coatsworth (1998). Incluso han sido llamadas instituciones «semi-feudales». Liehr (1989).

<sup>16</sup> No tenemos cifras precisas para la época colonial, pero en 1832, la fecha más temprana a disposición, el 97% de la población no poseía tierra. Llorca-Jaña, Navarrete-Montalvo y Araya-Valenzuela (2018).

<sup>17</sup> A diferencia de otras colonias españolas, la mayoría de la población en Chile era mestiza, con poca presencia de población negra o población indígena no mezclada. Collier (1987); Bértola (2011). Es verdad que se trajeron esclavos al país, pero en cantidades limitadas y principalmente para trabajar en centros urbanos. Cussen et al. (2016). La falta de una población indígena no mezclada, claramente identificable, significaba que Chile (como Cuba y Argentina) no recolectaba tributo indígena durante el siglo XVIII, en contraste con la mayoría de los demás países de la región. Contreras (2010).

<sup>18</sup> Además, el Ejecutivo interfería directamente en todas las elecciones, al menos hasta la década de 1890. Loveman (2001); Collier (1987).

como la mayor parte de América Latina. Dicho eso, para que exista una gran desigualdad, tiene que haber no solo personas excluidas del sistema económico y político, sino también la apropiación de grandes excedentes económicos por una minoría de la población, la élite económica (Bértola y Ocampo, 2012). Dada la naturaleza atrasada de la economía chilena, además de la existencia de una poderosa Iglesia católica, no está claro si se generó una gran riqueza económica en Chile para desencadenar una mayor desigualdad (ver el capítulo de Rodríguez Weber en este volumen).

En cualquier caso, había desigualdad de ingresos, una matriz de producción caracterizada por una fuerte concentración de unos pocos productos básicos, códigos comerciales restrictivos, un atrasado sector agrícola de subsistencia, pobres servicios de transporte e infraestructura en general (la falta de bienes públicos se traducía en altos costos de transacciones), deficiente especificación de los derechos de propiedad y falta de democracia<sup>19</sup>. Algunos académicos han incluso argumentado que esta herencia colonial moldeó gran parte del desarrollo económico actual, y en particular lo que sucedió justo después de la independencia, debido a la fuerte persistencia de las instituciones coloniales<sup>20</sup>. Otros académicos, al contrario, prefirieron enfocarse en cómo las instituciones coloniales fueron impugnadas por los líderes de las nuevas repúblicas<sup>21</sup>. Esto nos lleva a la siguiente sección.

## CONSECUENCIAS ECONÓMICAS DE LA INDEPENDENCIA EN CHILE Y AMÉRICA LATINA: CONCEPTOS Y DEBATES

La independencia trajo la necesidad de construir nuevos Estados en las repúblicas recién creadas. Como se puede imaginar, este fue un proceso doloroso, lento y complejo en la mayor parte de la

<sup>19</sup> Se estima que para 1850, solo el 2% de Latinoamérica tenía derecho a voto. Bértola y Ocampo (2012). Ver también Ortega (2005). La cifra para Chile en 1846 era exactamente 2%.

<sup>20</sup> Ver, por ejemplo, Coatsworth (1998), donde se argumenta que las instituciones económicas del siglo XIX distorsionaban los incentivos, mientras que los altos costos de transporte dejaron la mayor parte de los abundantes recursos de la región más allá del límite de explotación lucrativo.

<sup>21</sup> Para un resumen de estos puntos de vista, ver Adelman (1999).

región (Bértola y Ocampo, 2012), que tuvo consecuencias de amplio alcance. La historiografía sobre las consecuencias económicas de la independencia en Sudamérica se ha enfocado en los costos y beneficios económicos de este proceso. Por un lado, los costos incluyen el dinero que se gastó en las mismas guerras de independencia, la destrucción del capital tanto físico (por ejemplo minas, ganado) como humano<sup>22</sup>, huida de capitales (principalmente de españoles o realistas que migraron a España, aunque en el caso chileno no fue tan importante como en otros lugares), cesación de aduanas y uniones monetarias de facto (y por ende costos más alto de transacción debido a la fragmentación tanto política como monetaria)<sup>23</sup>, el colapso de ingresos fiscales, nuevos gastos gubernamentales para administrar las nuevas unidades políticas y los consiguientes déficits fiscales. Por otro lado, los beneficios fueron la mayor libertad de comercio, alivio tributario de España (en algunos casos, de menor importancia para Chile, como hemos mencionado anteriormente), modernización institucional y la posibilidad de reunir capital en los mercados internacionales<sup>24</sup>. Existen puntos de vista contradictorios sobre cómo estos costos y beneficios se compensaron.

Uno de los bandos argumenta que en general hubo pocos beneficios porque la mayoría de los países latinoamericanos, excepto Brasil, eran más pobres a mediados de siglo de lo que habían sido a fines del período colonial. De acuerdo con estos académicos, los nuevos gobiernos carecían de experiencia en administración y toma de decisiones, lo que llevó a la inestabilidad económica e inseguridad, y en la mayoría de los casos a guerras internas y costos de transacción

<sup>22</sup> Se estima que alrededor de 4% de la población latinoamericana murió durante las guerras de independencia. Bértola y Ocampo (2012). Para Chile en particular, en coherencia con estas estimaciones, de acuerdo con Encina (1947), 30.000 personas murieron en las guerras de independencia (un 3,7% de la población). Finalmente, para Loveman (2001), entre 1810 y 1830, tal vez un 15% de la población masculina en el grupo etario de 20-a-40 murió fruto de las campañas militares.

<sup>23</sup> Apenas surgieron las nuevas repúblicas, con ellas llegaron nuevas fronteras, nuevas costumbres, nuevos impuestos y nuevas monedas. Irigoin (2018); Irigoin y Schmit (2003); Díaz (2017). Antes, los bienes circulaban bajo la misma moneda, y con más libertad dentro del imperio.

<sup>24</sup> De hecho, para Bulmer-Thomas (2014), una de las dos grandes ventajas de la independencia era el acceso a mercados de capitales internacionales.

más altos. Esta situación fue perjudicial para las economías locales después del colapso del Imperio español, generando «efectivamente décadas perdidas». También, agregan que América Latina no logró aprovechar el auge en el comercio mundial que siguió a la independencia<sup>25</sup>. Adicionalmente, se considera que la persistencia de (malas) instituciones coloniales ibéricas (eso es, el legado colonial) fue un obstáculo mayor para el crecimiento. En total, desde un punto de vista económico, la independencia es vista como un «fracaso lamentable» (Coatsworth, 1993), de acuerdo con estos colegas. Creemos que este sería un resumen justo del planteamiento de los que adhieren al punto de vista de las «décadas perdidas». Dicho eso, y como adelantamos anteriormente, vale la pena mencionar que para nuestro caso de estudio, Chile, se ha dicho anteriormente que la inusual estabilidad política que tuvo el país desde principios de la década de 1830 redujo la duración y significancia de este proceso negativo (Irigoin, 2018).

Otros autores tienen visiones más positivas sobre el rendimiento económico de la región durante el período *c.* 1810-1870. Ellos argumentan que en muchos casos hubo una modernización institucional positiva, establecimiento de sistemas económicos más eficientes, que el PIB creció durante este período (en algunos casos bastante rápidamente), hubo una mejora en términos de comercio, aumentaron las exportaciones per cápita, al igual que la inversión extranjera directa per cápita. Algunos argumentan que no sería conveniente sacar generalizaciones sobre el rendimiento económico de una región tan diversa, y recomiendan, en vez, enfocarse en la experiencia de países en particular<sup>26</sup>, como hacemos aquí. Más aún, incluso dentro de un mismo país, el rendimiento a lo largo de sus distintas regiones puede diferir en gran medida (por ejemplo, en Argentina).

<sup>25</sup> Ver en particular Bates, Coatsworth y Williamson (2007); Coatsworth (1993), (1998) y (2008); Bértola y Williamson (2006); Bértola y Ocampo (2012); Bértola (2011); Cárdenas (2003); Kalmanovitz (2011); Halperín (1987); Stein y Stein (1970).

<sup>26</sup> Ver, por ejemplo, Prados de la Escosura (2006) y (2009); Gelman (2009) y (2011); Llopis y Marichal (2009); Sánchez-Santiró (2009); Llorca-Jaña (2012) y (2014). Finalmente, Bulmer-Thomas (2014) entrega una imagen mixta, afirmando que este período era, en general, de «promesas sin cumplir», pero abogando por el rendimiento positivo de algunos países.

Pero a pesar de estas importantes contribuciones, a ambos lados del argumento, la falta de información con respecto a indicadores económicos de la mayoría de las repúblicas durante las primeras décadas después de la independencia hace difícil resolver el debate (Bértola y Ocampo, 2012; Gelman, 2011)<sup>27</sup>. Otro factor que hace difícil llegar a un acuerdo en el análisis general del rendimiento económico de las jóvenes repúblicas es que hay que decidir cuál es el mejor punto de referencia para hacer una comparación. ¿Es América del Norte y el Norte de Europa? ¿Es España? ¿O son los países vecinos? ¿O regiones menos desarrolladas como África o Asia, donde también había colonias europeas? ¿O el potencial de América Latina misma? En este punto, el debate también es amplio<sup>28</sup>.

En lo que concierne a este capítulo, la evidencia cuantitativa para Chile, un país que no ha sido incluido en las principales colecciones editadas que ya han sido publicadas sobre el tema para América Latina (Liehr, 1989; Prados de la Escosura y Amaral, 1993; Haber, 1997; Coatsworth y Taylor, 1998; Llopis y Marichal, 2009), es particularmente reducida, y en muchos casos incluso altamente cuestionable (por ejemplo los datos de exportación antes de 1844; las cifras de PIB antes de 1860) (Bértola, 2011; Llorca-Jaña y Navarrete-Montalvo, 2017). Por lo tanto, este capítulo, al resumir la evidencia existente, además de proveer datos nuevos, busca en particular llenar el amplio hueco en la literatura existente, complementando nuestras propias publicaciones previas sobre este período<sup>29</sup>. En cualquier caso, la evidencia disponible para Chile sugiere fuertemente que estas no fueron «décadas perdidas» para el país, aunque la economía podría haber funcionado mejor.

<sup>27</sup> Para el caso chileno, ver Salazar (2009).

<sup>28</sup> Un buen resumen de esto se puede encontrar en Prados de la Escosura (2006) y (2009), y en Bértola y Ocampo (2012).

<sup>29</sup> Ver en particular Llorca-Jaña y Navarrete-Montalvo (2017); Llorca-Jaña (2014) y (2012).

## RE-ENTRADA EN LA ECONOMÍA INTERNACIONAL, C.1810-1840<sup>30</sup>

El reingreso a la economía internacional durante las primeras décadas después de la independencia significó que Chile tuvo mejor acceso a los mercados mundiales de productos básicos, que estaban en expansión (sin tener a España como intermediario). Ahora el país era capaz de comerciar en la economía mundial con mayor libertad y seguridad que bajo el sistema de intercambio del mercantilismo español, y promover una canasta más variada de productos de exportación<sup>31</sup>. La nueva república independiente también tenía un acceso más amplio (y mejor) a los servicios que apoyaban el intercambio internacional (eso es, seguros, transporte, inteligencia comercial), y acceso a la inversión extranjera, aunque hasta 1840 el comercio exterior y los servicios ligados a este fueron mucho más importantes que la inversión foránea. En consecuencia, hubo un cambio cualitativo sustancial en la naturaleza de las relaciones comerciales de Chile con el mundo, en un momento cuando aún era limitado el movimiento internacional de capitales. Debido a estos dos hechos, podríamos decir que antes de mediados del siglo XIX la relación económica entre Chile y el mundo era sobre todo una relación comercial (Halperín, 1987; Rippy, 1947, 1948; Irigoin y Schmit, 2003). No queremos desestimar la importancia de la inversión extranjera, pero es cierto que la integración de Chile en la economía internacional ocurrió sin que se recibieran grandes cantidades de capital extranjero (Mayo, 2001; Llorca-Jaña, 2012)<sup>32</sup>, aunque los créditos de corto plazo, suministrados por comerciantes extranjeros, resultaron trascendentales para financiar las exportaciones chilenas.

Con todo, la independencia liberó a Chile del peso del comercio imperial. Ahora Chile podía disfrutar del comercio directo y legal con todas las naciones, y comprar en los mercados más baratos y vender en los más convenientes. Anteriormente, las manufacturas europeas llegaban a Chile a precios exorbitantes. A su vez, los precios

<sup>30</sup> Esta sección se basa en Llorca-Jaña y Navarrete-Montalvo (2017).

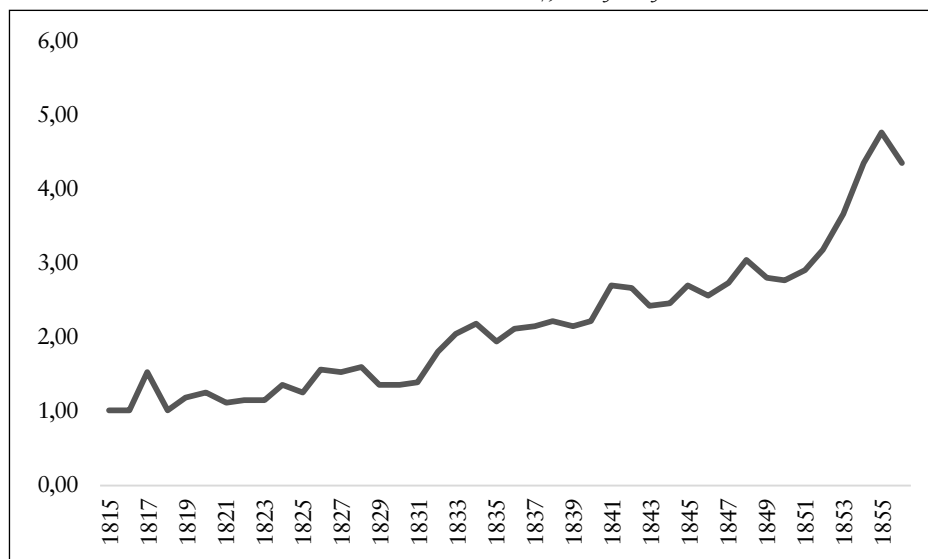
<sup>31</sup> En 1811, el gobierno declaró «comercio libre», lo que significaba la libertad de comerciar directamente con cualquier nación; más que derechos de importación de 0%. Rector (1985); Llorca-Jaña (2012); Bernedo y Couyoumdjian (2010).

<sup>32</sup> Este era el caso en el resto de América Latina también. Bértola y Ocampo (2012).

de exportación eran dictados por comerciantes de Lima y Cádiz, y se mantenían artificialmente bajos (Carmagnani, 2001; Rector, 1975; Ramírez, 1967). Después de la independencia, los términos de intercambio con el mundo mejoraron rápidamente (gráfico 1) (Bulmer-Thomas, 2014; Couyoumdjian, 1989; Rector, 1985)<sup>33</sup> y, como se señaló, esto coincidió con un período en que los mercados mundiales de productos básicos estaban en expansión. Las décadas de 1810-1840 se caracterizaron por nuevas dinámicas dentro de la economía mundial, como la paz prolongada en Europa, la apertura de China, India y Brasil, la profundización y diseminación de la industrialización británica, la internacionalización de la industria de seguros marítimos, caída de fletes internacionales, colapso del Imperio español y el aumento de la demanda mundial por materias primas. Lo que vemos, en resumen, es un auge de la multilateralización del comercio internacional, que tuvo un impacto positivo en el comercio externo chileno (Llorca-Jaña 2014), aunque se cree que el país había tenido un déficit de comercio entre las décadas 1810-1840, que se cubrió con exportaciones de metálico (Salazar 2009). Luego, en la década de 1850, Chile estaba exportando el doble de lo hecho en la década de 1840 (tabla 1), y muchas veces más que en los años 1820-1830, lo que de alguna forma permitió resolver este déficit comercial.

<sup>33</sup> Este era el caso para la mayoría de los países de la región. Kalmanovitz (2011). En el caso de Chile, esto se explicaba principalmente por los precios bastante estables de plata y cobre (estables pero altos, y en aumento durante los años 1840-1850) en la economía internacional (las principales exportaciones de Chile), combinado con una baja considerable de precios para los textiles importados, de lejos el producto que más se importaba. Llorca-Jaña (2012) y (2014); Irigoin (2018).



GRÁFICO 1. TÉRMINOS DE INTERCAMBIO DE CHILE (PRECIOS DE EXPORTACIÓN/  
PRECIOS DE IMPORTACIÓN), 1815-1856

Fuente: Llorca-Jaña (2014).

Además de libertad de comercio, los comerciantes extranjeros (en particular de Gran Bretaña y los EE.UU.) tenían permiso para establecerse en Chile. Rápidamente dominarían el comercio exterior, relegando a los comerciantes nacionales a la venta al por menor, comercio local e interregional. Esto se explica principalmente porque los comerciantes extranjeros poseían un capital social superior (eso es, mejores redes, o mejores conexiones entre individuos, en particular los que estaban vinculados al comercio internacional), acceso a un capital financiero más barato, y mejor información y servicios en apoyo del comercio de larga distancia (por ejemplo, seguros y transporte). Sin embargo, un aspecto positivo era que estos comerciantes extranjeros generaban mayor confianza en las redes comerciales de modo más amplio, lo que estimuló la economía de exportación (Llorca-Jaña, 2014; Contreras y Cavieres, 2005; Salazar, 2009).

Durante estas décadas, Gran Bretaña era el poder económico principal en el mundo, y no es de sorprender que también se convirtió en el principal socio comercial de Chile. Ahora el país podía realizar mejores intercambios bilaterales con el mayor poder comercial en

la tierra. Pero los comerciantes británicos también trajeron sus conexiones internacionales de nivel más amplio, con lo que aumentó el multilateralismo del comercio chileno. El comercio entre ambos países creció dramáticamente, como pasó con el comercio entre Chile y otros países, incluyendo Francia, China, Australia, Cuba, EE.UU. y Alemania, aunque también es cierto que el comercio con socios que antes eran importantes (por ejemplo, Perú) puede haber disminuido (Llorca-Jaña, 2012b). Los nuevos comerciantes extranjeros fueron realmente creadores de mercado para muchas ramas de comercio. Por esto, académicos como Bulmer-Thomas señalan acertadamente que Chile se adaptó bien a los nuevos patrones de comercio que se estaban produciendo en la economía internacional durante la década de 1820 (Bulmer-Thomas, 2014).

Pero esto no se trató solamente de Gran Bretaña. Al contrario, desde muy temprano, los comerciantes estadounidenses también se interesaron en el mercado chileno y el resto de América Latina, incluso desde fines de los tiempos coloniales (Halperín, 1987; Couyoumdjian, 1989). Por ejemplo, hacia 1819 había cinco comerciantes estadounidenses registrados como miembros del Consulado de Santiago (Villablanca, 1992). Es verdad que EE.UU. aún no era un poder industrial, pero había importantes vínculos comerciales entre EE.UU. y Chile, que merecen una mayor investigación académica. Hemos reunido datos sobre las importaciones y exportaciones chilenas en fuentes estadounidenses. La importancia de Estados Unidos para el comercio chileno se ve en varios hechos: ya en 1817-1818, las importaciones en Valparaíso provenientes de navíos estadounidenses equivalían al 73% del valor introducido desde navíos británicos<sup>34</sup>; durante 1826-1829 el valor de lo exportado a EE.UU. era un 27% superior que hacia Gran Bretaña; las exportaciones estadounidenses hacia Chile equivalían a dos tercios del valor de las exportaciones británicas a Chile<sup>35</sup>; para los períodos 1817-1821 y 1825-1827, un cuarto y más de un tercio, respectivamente, de todos los barcos

<sup>34</sup> Cálculo propio sobre la base de Despatches from United States Consuls in Valparaíso (M146), The National Archives, Washington M146-R1, Vol. 1, 30 junio 1818; y Llorca-Jaña (2012).

<sup>35</sup> «Report on the commercial relations of the United States with all Foreign Nations, 1855-1856», amablemente facilitado por Béatrice Dedingier; Llorca-Jaña (2012a).

que entraban a Valparaíso eran de Estados Unidos (Llorca-Jaña y Navarrete-Montalvo, 2017); las barras de cobre, que Chile exportaba en gran cantidad, se enviaban mayormente a Estados Unidos<sup>36</sup>. Eso es, EE.UU. era el principal mercado de exportación para Chile y el segundo proveedor de mercancías importadas. En total, resulta evidente de este dato que Estados Unidos se convirtió en un importante socio de Chile, y que esto sucedió con rapidez. Es importante destacar esto porque, anteriormente, otros autores han asumido que Gran Bretaña era abrumadoramente el receptor principal de las exportaciones chilenas, incluso en esta etapa inicial (Mayo, 2001; Cavieres, 1996).

De igual manera, los productos estadounidenses, en particular armas, municiones, productos de fierro, tabaco y manufacturas de algodón grueso, tuvieron su mayor éxito relativo en Chile, e incluso vendían más barato que los textiles británicos y empujaron los precios hacia abajo<sup>37</sup>. Mercancías reexportadas desde Europa también llegaban a través de Estados Unidos. De acuerdo con Irigoien (2018), hacia principios de la década de 1830 Chile era el noveno mercado más grande para los exportadores estadounidenses. En vista de estas tempranas conexiones, no es de sorprender que Estados Unidos nombró cónsules en Chile diez años antes que los británicos, y que reconoció la independencia de Chile en 1822, tres años antes que Gran Bretaña. Además, en 1832 Chile y Estados Unidos firmaron un Tratado de Amistad, Comercio y Navegación; esto sucedió mucho antes que el tratado firmado con Gran Bretaña. Finalmente, la caza estadounidense de ballenas y focas eran iniciativas importantes a lo largo de la costa chilena. Muchos navíos estadounidenses llegaban a recoger pieles de focas y aceite de ballena, ambos de gran consumo en EE.UU. y Europa (Rector, 1976; Rydell, 1952)<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> UK National Archives, Foreign Office Correspondence (FO), FO 16/5, 22 diciembre 1826. El período más temprano para el que tenemos buenas estadísticas de exportaciones chilenas de cobre por destino es 1844-1849. Para ese quinquenio EE.UU. era el principal destinatario del cobre chileno, acaparando un 44% del valor total, seguido por Gran Bretaña (35%). Llorca-Jaña (2017).

<sup>37</sup> Huth Papers, UCL Special Collections, University of London, English Letters (HPEL), HPEL-13, 10 February 1834.

<sup>38</sup> M146-R1, Vol. 1, 16 marzo 1812. Más adelante, muchos empresarios estadounidenses fueron cruciales para modernizar el sistema de transporte de Chile. Por ejemplo, William Wheelwright fundó la Pacific Steam Navigation Company

La investigación sobre las relaciones económicas de Chile con Europa continental es aún más escasa que los estudios sobre las relaciones Chile-EE.UU. El desinterés por las relaciones con España es particularmente significativo. Muchos comerciantes chilenos eran españoles naturalizados, o si eran chilenos de nacimiento, aún tenían fuertes conexiones familiares en España. Igualmente, incluso después de la independencia, muchos comerciantes españoles (o sus esposas e hijos) permanecieron en el país (o volvieron después de una breve estadía en España), como sucedió en Buenos Aires y otros lugares (Rector, 1975; Irigoin y Schmit, 2003)<sup>39</sup>. De hecho, España continuó exportando muchos productos como hierro, papel, libros, vino y aceite vegetal a Chile (Couyoumdjian, 1989; Bernedo y Couyoumdjian, 2010). Más importante, la mayor parte del mercurio que se usó en Chile después de la independencia era español, y empezó a llegar a precios más bajos que en los tiempos coloniales, para gran beneficio de los productores de plata. Antes de la década de 1800, el comercio de mercurio era un monopolio de la Corona, altamente regulado e ineficiente, y los productores chilenos de plata habían sido relegados a un puesto secundario en la cadena comercial (Pinto Rodríguez, 1981; Wolff, 1954)<sup>40</sup>.

Otros países en Europa continental también eran destinos importantes para las exportaciones chilenas, además de fuentes de suministros. Alemania en particular competía exitosamente con Gran Bretaña. A partir de 1822 empezaron a operar casas de comercio alemanas en Chile, que importaban un amplio rango de productos desde Hamburgo, Bremen y puertos cercanos (Bernedo y Couyoumdjian, 2010; Couyoumdjian, 1989). Un cónsul en Santiago reconoció que «parece que Inglaterra recibe una influencia perjudicial de la competencia de los alemanes»<sup>41</sup>. En cuanto a Francia, hacia 1819 dos franceses ya estaban registrados como miembros del Consulado

---

(la primera de su tipo de Chile) y construyó los primeros ferrocarriles del país, mientras que Henry Meiggs, también estadounidense, completó la vía férrea de Santiago-Valparaíso.

<sup>39</sup> Para el período 1818-1828, 10% de los cuarenta comerciantes más ricos de Chile eran españoles, proporción nada de despreciable (Couyoumdjian, 1989).

<sup>40</sup> Después de la independencia, los precios de mercurio bajaron entre 20% y 50% (Couyoumdjian, 1989).

<sup>41</sup> FO 16/52, 8 agosto 1844.

de Santiago (Villablanca, 1992). Francia rápidamente nombró cónsules en Chile y un amplio rango de productos franceses llegó al país a partir de la década de 1820<sup>42</sup>. Francia también era un destino importante para los productos chilenos, particularmente el cobre<sup>43</sup>. Entre 1827 y 1829, las exportaciones chilenas a Francia constituían el 47% del valor de las exportaciones chilenas al Reino Unido<sup>44</sup>. Los comerciantes franceses también se asociaron con los británicos: por ejemplo, las casas británicas eran activas en la exportación de cobre hacia Francia para pagar los envíos de manufacturas francesas a Chile (Llorca-Jaña, 2012b).

Las conexiones chilenas con Asia ciertamente también merecen más atención. En China, las casas locales tenían fuertes conexiones con los comerciantes de Londres que tenían sucursales en Chile, como Huth y Co. Estas casas proporcionaban té y sedas a cambio de cobre o plata. A su vez, los comerciantes de Londres apoyaban estos intercambios. De hecho, muchas exportaciones chilenas hacia China estaban en cuentas de los comerciantes ubicados en EE.UU., aunque recibían crédito de Londres (Llorca-Jaña, 2012b)<sup>45</sup>. India también se convirtió en un socio estratégico: durante el período 1815-1825, barcos de Calcuta navegaron a Chile para recoger 67%-75% de todo el cobre<sup>46</sup>, mientras que gran parte de los lingotes y monedas metálicas chilenas terminaban también en India (Salazar, 2009).

Finalmente, se intensificaron las relaciones comerciales con otros países sudamericanos. Durante la Colonia, Perú era el único destino para el trigo chileno (al igual que los subproductos de ganado como cueros, charqui y sebo), mientras que los comerciantes peruanos controlaban la cadena de comercialización, en gran perjuicio de los productores locales (Wolff, 1954; Will, 1960; Sepúlveda, 1959; Díaz, 2017). Adicionalmente, Chile importaba yerba mate, azúcar, tabaco y otros productos regionales desde Perú o Río de la Plata, también mediante prácticas comerciales desleales (Bernedo y Couyoumdjian,

<sup>42</sup> FO 16/7, 10 August 1828; AMAE, Santiago, t. 1, 1 January 1825.

<sup>43</sup> *The Times*, 7 septiembre 1821, «Peru and Chili».

<sup>44</sup> Cálculos propios de «Tableaux decennaux de la statistique des douanes, France, 1827-1836, Vol.1», amablemente facilitado por Béatrice Dedinger; y Llorca-Jaña (2012a).

<sup>45</sup> HPEL-9, 19 abril 1832.

<sup>46</sup> FO 16/2, 17 marzo 1825; Couyoumdjian (1989).

2010). La independencia trajo la oportunidad de buscar mercados cercanos, particularmente para el trigo y la harina, de los que Chile era uno de los pocos productores en la región, si no el único (al menos en una escala considerable) (Ortega, 2005; Correa, 2013). En cuanto a importaciones, Chile empezó a traer azúcar directamente (y de forma más barata) desde Brasil y tabaco desde Cuba y Estados Unidos (Rector, 1975). En suma, nos encontramos aquí con varias redes comerciales y económicas que los historiadores generalmente han descuidado, y que nos ayudan a explicar las direcciones que siguió Chile.

De hecho, los comerciantes que llegaron a Chile después de la independencia trajeron consigo capital para financiar el comercio, servicios de transporte, aseguramiento marino y prácticas comerciales avanzadas, todos servicios que eran escasos en el país (Rector, 1975). Se convirtieron en los intermediarios claves para llevar la producción chilena al mercado mundial. Los comerciantes británicos en particular proporcionaban las facilidades de crédito que se necesitaban para la producción (especialmente minera) y el comercio. Como no había un sector financiero formal en la economía, los comerciantes extranjeros se convirtieron en los banqueros de Chile, los principales proveedores de financiamiento para la inversión privada (Bauer, 1970; Islas, 2011; Collier, 1987). Del mismo modo, los exportadores de EE.UU. y Europa a Chile recibieron crédito de los comerciantes británicos (Llorca-Jaña, 2012b). La multilaterización del comercio chileno sería impensable sin los banqueros de Londres. Los comerciantes extranjeros además proporcionaban otros servicios claves como el aseguramiento marítimo, ya que no había compañías de seguros en Chile (Llorca-Jaña, 2011). En cuanto al transporte, durante la Colonia la mayor parte del comercio chileno se llevaba a cabo en navíos peruanos, pero después de la independencia los navíos de otros países desplazaron a los mismos, e incrementaron sustancialmente el tonelaje disponible para los comerciantes. Esto bajó el costo de los fletes e incrementó la frecuencia y las rutas disponibles (Rector, 1975; Wolff, 1954; Couyoumdjian, 1989; Bernedo y Couyoumdjian, 2010; Ortega, 2005).

Finalmente, como ya se sugirió, la inversión extranjera en Chile antes de 1840, que estaba principalmente en manos de los británicos,

era limitada (Llorca-Jaña, 2012a), aunque cierto es que hubo un auge de inversiones británicas durante la década de 1820. Se fundaron cientos de sociedades de acciones en Londres para operar en América Latina, cuatro de los cuales operarían en la minería del cobre chilena. Desafortunadamente, fueron establecidas demasiado tarde, cuando ya había comenzado una crisis financiera en Londres, lo que significó que el capital reunido no era suficiente y estas iniciativas quebraron rápidamente (Véliz, 1975). Pero el significado de estas empresas es que ayudaron a introducir nuevas técnicas para fundir cobre en Chile, con lo que se favoreció el fortalecimiento de los vínculos en la industria del cobre. Además, los mineros y comerciantes británicos permanecieron durante muchos años con fuerza en la industria del cobre. Asimismo, en 1836 se estableció la Copiapó Mining Company, basada en los contactos que habían hecho las compañías iniciales anteriormente, la que se convirtió en una de las empresas británicas más exitosas en Chile (Mayo, 2001).

En cuanto a otros ámbitos de inversión extranjera, en 1822 el gobierno obtuvo su primer préstamo extranjero, e inauguró así su deuda externa, un hito importante ya que cambió el concepto de ingresos potenciales para el Estado emergente, en una época cuando los déficits de presupuesto eran un tema serio debido al gran gasto en defensa (López, 2014; Rector, 1985; Díaz, 2017; Contreras y Cavieres, 2005)<sup>47</sup>. Un cónsul estadounidense concluyó acertadamente que «no hay ni un dólar en la tesorería, pero para seguir adelante los gobiernos están usando un préstamo negociado en Londres»<sup>48</sup>. Paradójicamente, parte del déficit fiscal se explica por la deuda pública proveniente de la administración colonial, que fue reconocida como propia por la nueva república (López, 2014; Irigoin, 2018; Couyoumdjian, 1989). En total, el préstamo de Londres no hizo más que agrandar el tamaño de la deuda pública, que ahora no solo era nacional sino también extranjera (Véliz, 1977; Dawson, 1990).

<sup>47</sup> De hecho, particularmente desde fines de la década de 1850, los responsables políticos chilenos aceptaban en general (y también los miembros del Parlamento) que la deuda pública era un medio legítimo para financiar el gasto gubernamental (Ortega, 2005)

<sup>48</sup> M146, 16 diciembre 1822.

## LA ECONOMÍA NO-EXPORTADORA Y EL SECTOR AGRÍCOLA

Como ya mencionamos, la economía de exportación (esto es, principalmente el sector minero) en Chile, como en la mayoría de las otras repúblicas latinoamericanas, contribuía con solo una pequeña parte al total del PIB durante las primeras décadas luego de la independencia: no tenía la fuerza para impulsar la economía para promover un crecimiento económico sostenido (Bulmer-Thomas, 2014; Prados de la Escosura, 2006), como puede haber sido el caso después, particularmente desde la década de 1840. De acuerdo a estimaciones de Rector (1985), durante la década de 1820 Chile exportó solamente unos \$3.6 millones al año (como referencia, en los años 1850s esta cifra era cuatro veces más alta, Cuadro 1), con altas concentraciones en minerales y poca participación de agricultura.

Sin embargo, en términos de la contribución al total del PIB, el sector agrícola (a pesar de tener bajos niveles de productividad y una notoria ineficiencia) era mucho más importante que el sector minero<sup>49</sup>, y a su vez la mayor parte de la producción agrícola antes de 1850 era destinada al consumo doméstico, local (esto es, solo se vendían pequeñas cantidades de excedentes en mercados locales o para exportaciones), ya que el transporte interno (en la época previa al ferrocarril) era poco fiable y caro (Llorca-Jaña, Robles, Navarrete-Montalvo y Araya-Valenzuela, 2017). En palabras de Brian Loveman, «aunque los distritos mineros del norte ofrecían el potencial económico más glamoroso y pagaba el grueso de las importaciones, la agricultura y ganadería siguieron siendo los pilares

<sup>49</sup> No tenemos cifras sectoriales del PIB antes de 1860, pero la evidencia alternativa (antes y después) refleja la gran importancia del sector agrícola. Por ejemplo, el censo de 1865 estimó que 71% de la población chilena era rural, mientras que el censo de 1854 contemplaba solo seis ciudades con más de 10.000 habitantes. Igualmente, para 1854-9, se estima que un 42% de toda la fuerza laboral pertenecía al sector agrícola, mucho más que cualquier otro sector. Finalmente, las estimaciones del PIB sectorial para los años 1860 también ponían al sector agrícola delante de todas las demás actividades (Díaz et al., 2016). En términos del valor de la producción, en 1855 se estimaba que las exportaciones chilenas no agrícolas (que comprendían la mayor parte de la producción minera) eran de unos \$12 millones, mientras que el valor de la producción agrícola más que duplicaba esa cantidad. Llorca-Jaña, Robles, Navarrete-Montalvo y Araya-Valenzuela (2017). Aún más, c.1840 el valor de la producción agrícola para Chile se estimaba en \$40 millones (Mamalakís, 1976).



de la economía antes de mediados del siglo XIX» (Loveman 2001, p. 115)<sup>50</sup>. Y esto, a pesar de que el sector agrícola (particularmente en el sur) fue el más afectado por la destrucción asociada a las guerras de independencia: se destruyeron tierras de cultivo y ganado, la producción se requisó y la mano de obra fue obligada a enrolarse en los ejércitos locales (Bernedo y Couyoumdjian, 2010; Araya y Soux, 2008; Díaz, 2017).

Sin embargo, a pesar de la importancia del sector agrario, el rendimiento agrícola de la gran mayoría de los países latinoamericanos previo a la década de 1850 es tal vez el área menos estudiada de sus economías (Haber, 1997b)<sup>51</sup>. De acuerdo con Bulmer-Thomas (2014), esto se debe principalmente a dos motivos. Por un lado, los países latinoamericanos adoptaron una estrategia enfocada al exterior después de la independencia, y por tanto los investigadores se han concentrado en el sector exportador. Por otro lado, las estadísticas sobre el sector exportador son mucho más completas que las de la economía no-exportadora, de modo que es difícil documentar el rendimiento de los sectores agrícola o manufacturero.

En cualquier caso, como en los tiempos coloniales, después de la independencia los productos principales del sector agrícola eran trigo, harina (que se podría clasificar como industrial, en vez de agrícola), cueros, sebo, frutos secos, legumbres, vino y aguardiente (un tipo de brandy áspero)<sup>52</sup>. Parte de esta producción se exportaba, pero la mayor parte permanecía en casa. De igual forma, también había una importante producción local de frutas y verduras frescas, que nunca entró a la economía internacional. Otro punto que vale la pena destacar es que, a pesar de su fundamental contribución al PIB, el sector agrícola era en realidad atrasado, y se caracterizaba por el predominio de grandes haciendas y bajos niveles de productividad. En los inicios de su independencia, Chile, como en la época colonial, «seguía siendo un país de grandes haciendas» que pertenecían

<sup>50</sup> En el mismo sentido, Collier (1987, p. 297) pensaba que «aunque la minería dominaba el sector exportador, era la agricultura lo que dominaba la mayoría de las vidas comunes». Ver también Bulmer-Thomas (2014).

<sup>51</sup> Esto también es el caso para Chile.

<sup>52</sup> La crianza de ganado (vacas, pero también caballos y mulas), aunque no tanto como en Argentina, también era un sector importante de la economía rural de Chile. (Halperín, 1987; Correa, 2013; López, 2014).

a privados (Collier, 1987)<sup>53</sup>: el sistema de tenencia de tierras era prácticamente igual al que había bajo el dominio español. A su vez, y en contraste con muchos otros países latinoamericanos<sup>54</sup>, no había tierras que pertenecieran a comunidades indígenas en Chile, mientras que las de posesión eclesiástica eran insignificantes.

Un tema importante respecto al sector agrícola es que hubo pocas modernizaciones antes de 1850<sup>55</sup>. Esto es relevante porque la transformación de técnicas agrícolas es un determinante clave del crecimiento económico en sociedades predominantemente agrarias (Haber 1997b), como lo fue Chile durante gran parte del siglo XIX. Los principales avances agrícolas introducidos en Europa durante la revolución agrícola fueron ignorados en Chile durante un largo tiempo. Esto fue reconocido incluso por los editores de *El Agricultor*, la publicación oficial de la primera Sociedad Nacional de Agricultura. Ellos resaltaban en particular las herramientas rudimentarias que se usaban en Chile (por ejemplo arados y gradas de baja calidad); la falta de conciencia de la importancia de rotar cultivos y el uso de trébol para alimentar ganado; la falta de uso de fertilizantes; la falta de instalaciones de riego; poca legislación sobre derechos de propiedad del agua<sup>56</sup>; el hecho de que el ganado no estaba confinado; y la falta de conciencia del carácter complementario positivo de la producción agrícola y aumento de ganado<sup>57</sup>. En palabras de Loveman, «los implementos agrícolas en general seguían siendo primitivos: arados de madera y rastras para zarzamora» eran las herramientas predominantes que se veían en el campo chileno (Loveman, 2001, p. 137). Dado este estado de cosas, sería difícil negar

<sup>53</sup> De acuerdo con Bauer (1975), los grandes latifundios comprendían cerca de 89% de toda la tierra cultivable.

<sup>54</sup> Sobre esto, ver Bértola y Ocampo (2012).

<sup>55</sup> Antes de eso, solo vale la pena mencionar la construcción de algunos canales en cuanto a los avances en el sector. También se comenzó a introducir maquinaria, aunque lentamente, en los campos durante el tercer cuarto del siglo XIX (Llorca-Jaña, Navarrete-Montalvo y Araya-Valenzuela, 2018).

<sup>56</sup> Esto es importante porque se reconoce ampliamente que derechos de propiedad ineficientes en el siglo XIX en Latinoamérica fueron particularmente dañinos para el crecimiento económico (Coatsworth, 1998).

<sup>57</sup> Ver en particular *El Agricultor*, volúmenes 4, 6, 11, 14, 20, 29, 36, 45, 46, 51, 62, 66, 74, entre otros. Ver también Llorca-Jaña, Robles, Navarrete-Montalvo y Araya-Valenzuela (2017).

que el estancamiento relativo de la economía chilena en relación con los líderes económicos de la época, se vincula con el fracaso en modernizar rápidamente su sector agrícola.

Además de la agricultura y minería, y las industrias que emergieron en relación con la minería (producción de carbón, fundición de cobre, fabricación de ladrillos y soplado de vidrio, a los que nos referiremos en la siguiente sección), hay que decir que la economía de no exportación era mucho más heterogénea que el sector exportador (Bulmer-Thomas, 2014). Además de la agricultura y otras actividades ya mencionadas, en Chile también había una producción artesanal ampliamente extendida geográficamente, que se producía en pequeños talleres o en casas, en particular de textiles de lana, velas, jabones, zapatos (y suelas de zapatos), fabricación de cigarros, almidón, que no se clasificaban aún como industrial (Díaz, 2017; Salazar, 2009)<sup>58</sup>. La mayoría de la producción textil, por ejemplo, se llevaba a cabo en casa, a lo largo de todo el país, pero principalmente en áreas rurales. A su vez, la mayor parte de la producción no doméstica de textiles se desarrollaba en el sur del país. La evidencia cuantitativa sugiere que Chillán, Concepción, Talca y Chiloé eran los productores principales de diversos textiles como ponchos, alfombras y paños (Llorca-Jaña, 2012).

Aparte de esta producción artesanal, de acuerdo con Ortega (2005), antes de 1880 había un considerable sector industrial en Chile que tenía algunas características modernas y constituía la primera fase de un proceso largo, difícil y eventualmente incompleto de industrialización<sup>59</sup>, a pesar de que había una política de protección arancelaria, aunque la mayoría de los establecimientos manufactureros eran bastante pequeños (Loveman, 2001). Este

<sup>58</sup> Hacia 1854 se estima que cerca de un cuarto de la clase obrera se puede clasificar como artesana (Salazar, 2009).

<sup>59</sup> SOFOFA estimó en 1895 que antes de 1880 había unos 570 establecimientos industriales en Chile. Sin embargo, para Ortega, el criterio usado por SOFOFA para clasificar estos establecimientos era demasiado laxo. En cambio, para ser clasificado como propiamente «industrial», según Ortega tenían que cumplir tres requisitos básicos: emplear más de diez obreros, usar motores a vapor en sus procesos productivos y emplear trabajadores asalariados. Siendo así el caso, en vez de 570, Ortega estimaba que había 124 unidades industriales para el total de Chile antes de 1880 (Ortega, 2005). Ver también Mamalakis (1976) y García (1989).

sector industrial emergió desde mediados del siglo XIX, se aceleró en las décadas de 1860 y 1870, y estaba ligado al aumento de la urbanización, modernización de transporte y la creciente demanda externa. En este contexto, empezó a aparecer maquinaria entre las importaciones chilenas, al igual que materia prima usada por las industrias nacionales, como el hierro, que era usado por los productores locales de herramientas de metal (Salazar, 2009; Ortega, 2005). Igualmente, empezaron a figurar productos semiindustriales entre las exportaciones chilenas.

Los más importantes entre estos sectores de industrialización temprana identificados por Ortega eran el procesamiento de alimentos (por ejemplo molinos de harina, una refinería de azúcar<sup>60</sup>, galletas, chocolates, repostería, pasta, aceite vegetal, dulces), bebestibles (por ejemplo vino, cerveza, chicha), madera procesada (para construir y para navíos), muebles (para casas, pero también barricas), papel e impresiones, químicos (por ejemplo pinturas, pegamento, pólvora, jabón y velas), talabartería, curtiduría, tabaco, cal (por ejemplo para ladrillos<sup>61</sup>), textiles (por ejemplo algodón, lanas<sup>62</sup>, sogas y sacos), fundición de minerales y maquinaria (por ejemplo motores y turbinas para el sector minero, partes y herramientas de reemplazo para locomotoras y vagones<sup>63</sup>). La construcción naval era otra actividad económica que se desarrolló después de la independencia, pero en particular después de 1850, aunque los astilleros chilenos eran de escala muy reducida de acuerdo a estándares internacionales, y producían principalmente botes pesqueros, al menos hasta fines del período cubierto en este capítulo<sup>64</sup>. Como se puede ver, a pesar del

<sup>60</sup> Incluyendo la famosa refinería de azúcar de Viña del Mar (Ortega, 2005).

<sup>61</sup> En particular los relacionados con la fundición de cobre, como parte del complejo de carbón en Lota, propiedad de la familia Cousiño (Nazer, Llorca-Jaña y Navarrete-Montalvo, 2017).

<sup>62</sup> Desde Tomé, la *Fábrica de Paños Bellavista*, liderada y fundada por Guillermo Délano (Ortega, 2005).

<sup>63</sup> Producido en las renombradas *maestranzas*, siendo las más sobresalientes las de Caldera y la del ferrocarril Valparaíso-Santiago, que producía ruedas, vagones, motores, tornillos, tuberías, herramientas agrícolas, contenedores, armas (por ejemplo, cañones), y muchos otros productos (Ortega, 2005; Salazar, 2009).

<sup>64</sup> Para dar una idea al lector, solo en 1852 se construyeron 170 barcos y botes en Chile, pero solo tres tenían capacidad de más de 170 toneladas. El tonelaje promedio era de menos de catorce toneladas, extremadamente bajo para la época (Véliz, 1961). En el puerto de Constitución en particular, entre el comienzo de

alcance limitado de la industrialización en Chile hacia 1879, estamos hablando sobre un sector industrial bastante diversificado. A su vez, muchas de las empresas vinculadas a estos sectores emergieron como, o se convirtieron en sociedades de acciones, y en muchas de ellas los accionistas extranjeros eran bien importantes. De hecho, muchas de las empresas industriales tempranas en Chile eran dirigidas por empresarios británicos y estadounidenses (Salazar, 2009). Finalmente, vale la pena mencionar que estas industrias estaban principalmente ubicadas alrededor de Santiago-Valparaíso y cerca de Concepción (la zona de Tomé-Lota en particular), y en menor medida en el Norte Chico (minería) (Ortega, 2005).

### CRECIMIENTO BASADO EN EXPORTACIONES, C.1840-1879

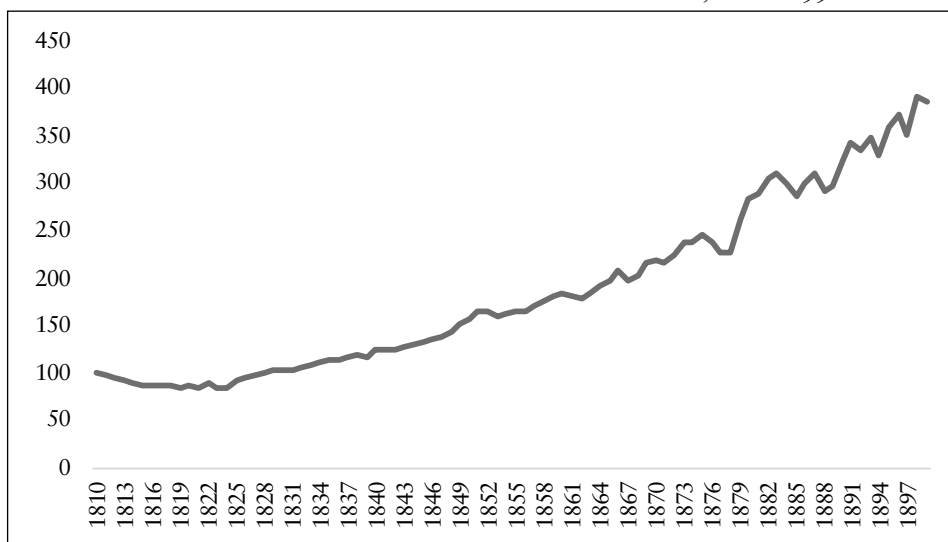
Si bien el crecimiento económico y de exportaciones fue limitado antes de 1840 (Gráfico 2), durante las décadas de 1840-1870 la historia fue diferente. Durante este período, el crecimiento económico y las exportaciones en particular se han clasificado como impresionantes en comparación con períodos previos en la historia nacional, pero también en comparación con sus vecinos (Bértola, 2011; Loveman, 2001). Para 1870 Chile tenía el segundo PIB más alto en Latinoamérica, y muy cerca de Argentina (Bértola y Ocampo, 2012). Los gráficos 2 y 3 muestran las cifras del PIB real per cápita y la totalidad de las exportaciones, respectivamente, y no pueden ser más elocuentes sobre este punto. El crecimiento económico iba de la mano con un rendimiento exportador exuberante. En palabras de Mayo, «el sector exportador estimuló el crecimiento de la república» durante el tercer cuarto del siglo XIX (Mayo, 1979)<sup>65</sup>. El valor de las exportaciones chilenas en la década de 1870 era ocho veces más

---

la década de 1820 y 1849, se produjeron 533 unidades en su astillero, con una capacidad promedio de solo 25 toneladas (Salazar, 2009). Ver también Rector (1985). En total, la mayoría de los barcos en funcionamiento en Chile antes de los años 1870, con bandera chilena o extranjera, se construyeron en Gran Bretaña y EE.UU.

<sup>65</sup> Esto fue el caso en particular hasta mediados de los años 1870, cuando una crisis económica empezó a golpear la economía, con consecuencias dramáticas, siendo el período entre 1874 y 1879 particularmente malo para la economía chilena (Ortega, 2005).

alto que en los años 1840 (Cuadro 1), guiado por el sector minero (cobre y plata) y productos agrícolas, ya que los buenos tiempos de las exportaciones de oro habían pasado hacía tiempo<sup>66</sup>. Sin duda, Chile había sido favorecido en la «lotería de bienes», ya que la demanda mundial por el cobre estaba en alza (Bulmer-Thomas, 2014). Esto permitió un aumento en los ingresos y también gastos fiscales, ahora no en defensa sino en obras públicas, educación y cultura<sup>67</sup>.

GRÁFICO 2. ÍNDICE DE PIB REAL PER CÁPITA PARA CHILE, 1810-1899<sup>68</sup>

Fuente: Díaz et al. (2016).

La industria del cobre, que gozaba de filones excepcionalmente ricos de mineral cerca de la superficie, con una concentración muy alta de minerales, lo que hacía su explotación altamente rentable a pesar de la naturaleza rudimentaria del proceso de producción,

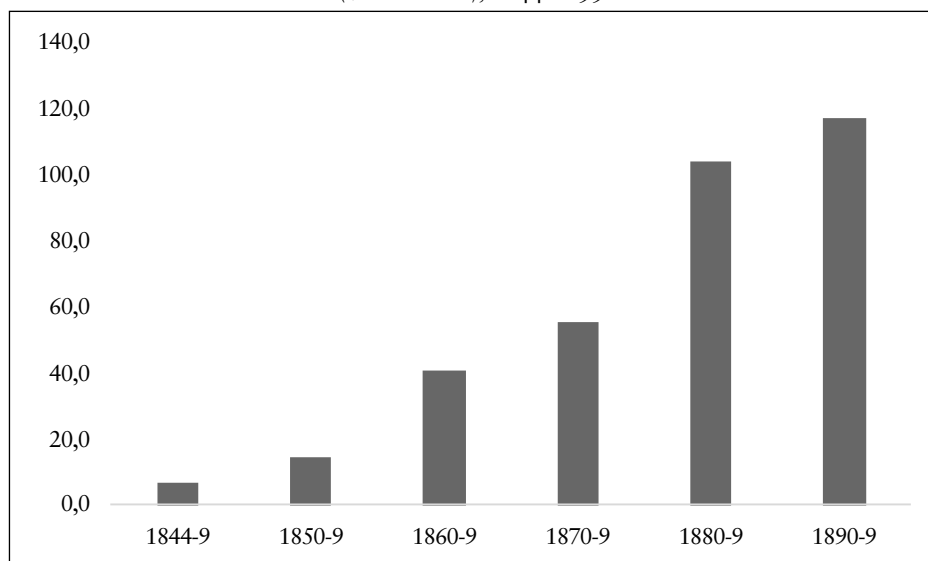
<sup>66</sup> Al final de la época colonial, el oro era el principal producto de exportación de Chile (Méndez, 2004). Sin embargo, su importancia empezó a disminuir fuertemente, hasta el punto que la producción en la década de 1830 era apenas un tercio de la de los años 1800 (Couyoumdjian, 1989; Collier, 1987).

<sup>67</sup> Eso es, una diversificación del gasto fiscal, anteriormente concentrado en defensa solamente (López, 2014).

<sup>68</sup> Las cifras para 1810-1840 tienen que tomarse con precaución, solo como estimaciones gruesas, pero de todas formas creemos que grafican el rendimiento económico general para este período.

merece mención especial. La mayor parte, si no toda, de la producción se exportaba (Mamalakis, 1976). Desde inicios de la independencia, la industria minera fue menos afectada por la destrucción de la guerra (Bernedo y Couyoumdjian, 2010; Couyoumdjian, 1989; Rector, 1985), y la producción aumentó en forma constante. Si las exportaciones de cobre chilenas eran importantes antes de 1840, se hicieron fundamentales durante los años 1840-1870 a medida que subieron los precios de cobre debido a la industrialización en otros lugares (Coatsworth, 1998). Se hicieron aún más significativos que las exportaciones de plata y oro juntos, beneficiándose del descubrimiento de minas nuevas, particularmente la de Tamaya, alrededor de 1830, al igual que Carrizal Bajo (Correa, 2013; Collier, 1987).

GRÁFICO 3. PROMEDIO ANUAL DE EXPORTACIONES CHILENAS POR DÉCADA (\$ MILLONES), 1844-1899

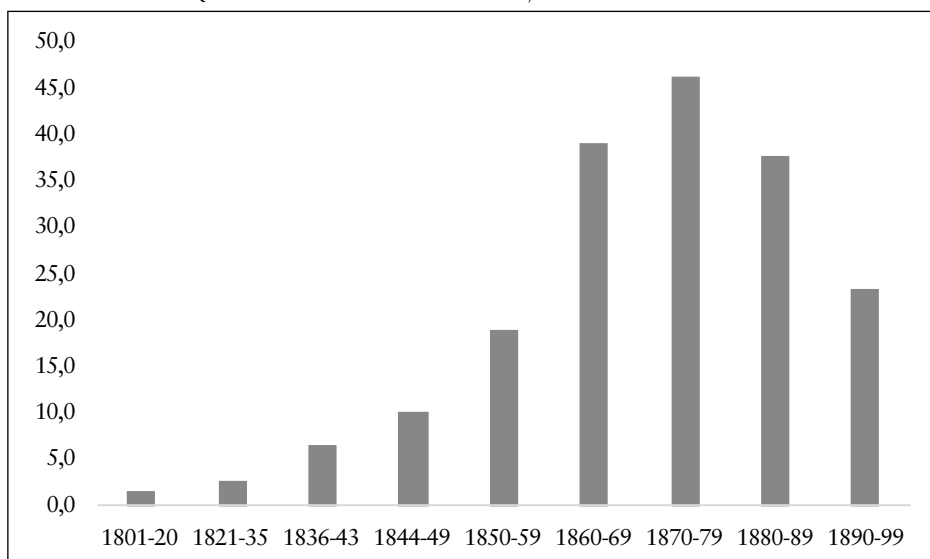


Fuente: Tabla 1.

Durante las décadas de 1840-1860 hubo nuevos incrementos en la producción de cobre, que llegaron a su apogeo durante los años 1870, con una producción de más de 45.000 toneladas al año (Gráfico 4). Chile ahora estaba produciendo treinta veces más

cobre que en los años 1810<sup>69</sup>, y hacia mediados del siglo XIX el país se había convertido en el máximo productor mundial (a expensas de Gran Bretaña) y permaneció así por más de un cuarto de siglo (Przeworski, 1980). Las exportaciones de cobre sumaban el 44% de todas exportaciones chilenas entre 1844 y 1879 (Tabla 1). A su vez, la refinería de cobre fue responsable del desarrollo de otras industrias en el país, como la minería del carbón, manufactura de ladrillo refractario y cerámicas, soplado de vidrio y servicios de transporte (Ortega, 1982; Valenzuela, 1992; 1995; Correa, 2013). Estamos hablando del desarrollo de concatenaciones progresivas y regresivas de la industria del cobre, lo que promovió el crecimiento económico en el país gracias al desarrollo de actividades de no exportación. Debido a esta importancia, se ha dicho, y estamos de acuerdo, que antes de 1880 «la historia de Chile es en gran medida la historia del cobre» (Przeworski, 1980).

GRÁFICO 4. PRODUCCIÓN CHILENA DE COBRE (MILES DE TONELADAS, EQUIVALENTES A COBRE FUNDIDO). PROMEDIOS ANUALES



Fuente: Llorca-Jaña (2017).

<sup>69</sup> La fundición y refinamiento del cobre chileno era probablemente el primer «síntoma industrial» de la economía chilena, al introducir motores de vapor (Pinto Vallejos, 1994).



Con respecto al impacto más amplio de la industria del cobre, habría que mencionar que gran parte del cobre chileno salía del país después de ser fundido en casa. La fundición de cobre comenzó en Chile en tiempos de la Colonia pero con uso de técnicas artesanales, calificadas de «burdas y despilfarradoras» (Valenzuela, 1992; Herrmann, 1903; Folchi, 2001). Esta actividad se hizo más importante después de la década de 1830, cuando se introdujeron extensamente hornos de reverbero y otras técnicas traídas de Gran Bretaña. En general, se consolidó la industria nacional de fundición a mediados de siglo. Aparte de la introducción de nuevas técnicas de fundición, muchos otros factores contribuyeron al crecimiento en la producción de cobre fundido en Chile.

Primero, en 1842 Gran Bretaña abolió el privilegio de importar minerales extranjeros libre de impuestos, que se había introducido en 1828. A su vez, se impusieron nuevos impuestos de importación sobre minerales extranjeros, y aunque estos eran más bajos que los que estaban en funcionamiento antes de 1828, siguieron siendo una barrera importante para los exportadores chilenos de minerales (junto con altos costos de transporte), lo que impulsó a los mineros chilenos a fundir en casa. En segundo lugar, los precios internacionales del cobre fundido permanecieron altos durante gran parte del tercer cuarto del siglo. En tercer lugar, el gobierno chileno permitió que se importara carbón extranjero (usado en fundiciones) libre de impuestos a partir de 1845<sup>70</sup>. En cuarto lugar, muchos puertos chilenos estaban autorizados para descargar carbón extranjero, un privilegio que previamente estaba restringido a Valparaíso y Coquimbo, lo que también abarató el costo del carbón (Valenzuela, 1992). En quinto lugar, Chile también inició su propia producción de carbón desde principios de la década de 1840<sup>71</sup>. En consecuencia, los establecimientos de fundiciones se abrieron cerca de los distritos

---

<sup>70</sup> Chile empezó a importar carbón británico desde principios de la década de 1820 pero más importantemente desde fines de los años 1840. Se usaba solo, o mezclado con carbón chileno (Ortega, 1982; Valenzuela, 1992).

<sup>71</sup> Para todos estos cinco desarrollos, ver Ortega (1982); Pinto Vallejos y Ortega (1991). Antes de usar carbón, los fundidores chilenos usaban leña, pero este recurso estaba sobreexplotado y quedó extinto dentro de pocos años (Valenzuela, 1992; Folchi, 2001).

del cobre pero también cerca de los depósitos de carbón chilenos<sup>72</sup>. Ya en 1845 había 144 fundiciones en Chile<sup>73</sup>, consolidando el despegue de una fuerte industria de fundición (Valenzuela, 1992; Ortega, 1982; Pinto Vallejos y Ortega, 1991).

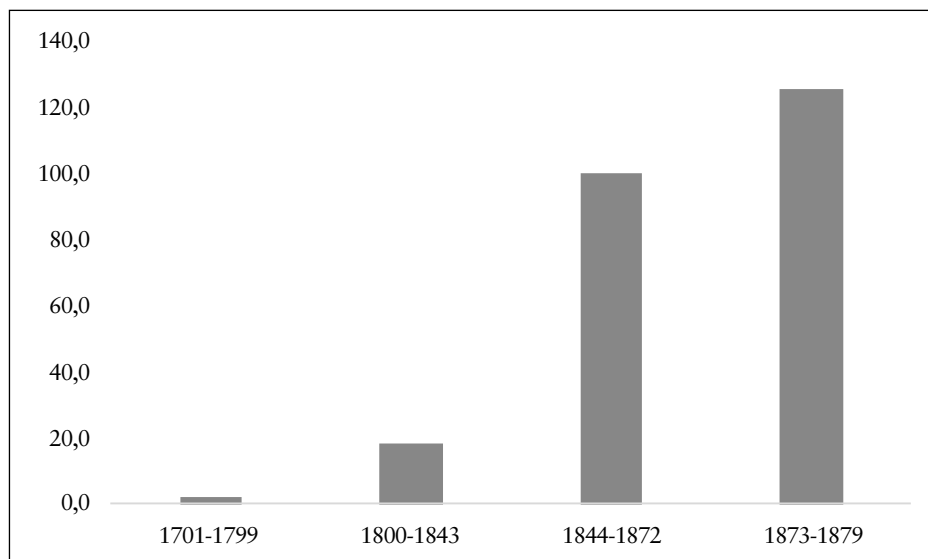
Después de esto, durante la década de 1850, hubo un nuevo auge en la fundición chilena, siguiendo un alza en el precio internacional de barras de cobre (Ortega, 1982)<sup>74</sup>. A su vez, los años 1860 marcaron el período más dinámico en la producción nacional, mientras que la década de 1870 trajo nuevos aumentos en la producción de barras. Por tanto, en los años 1860 y 1870 la producción combinada de barras (cobre refinado) y régulos (cobre semirrefinado) sumaba 87% y 92% del total de producción de cobre respectivamente, mientras que la importancia relativa de los minerales disminuyó notoriamente durante estas dos décadas. En total, antes de la guerra del Pacífico, la fundición de cobre era el sector industrial más poderoso de la economía chilena (Pinto Vallejos y Ortega, 1991)<sup>75</sup>. Finalmente, el aumento de la fundición en Chile se debe no solo a los factores anteriormente mencionados, sino también a avances en el transporte local que hicieron posible el traslado más barato de minerales y carbón (Valenzuela, 2000). No es de sorprender que el período desde c.1850 hasta mediados de 1870s sea llamado la «época dorada» de la industria del cobre chilena (Ortega 2009, p. 22; Valenzuela, 1995). Finalmente, vale la pena mencionar que había fundiciones aparte del cobre, particularmente para hierro y acero (Correa, 2013). Y en efecto, junto a la producción de buques de vapor y vías férreas, surgió una industria metalúrgica durante la década de 1850 (Ortega, 2005).

<sup>72</sup> Fundiciones en Concepción empezaron a funcionar desde 1845. FO 132/25. Cunningham a Walpole (Santiago). Talcahuano, 26 enero 1846.

<sup>73</sup> FO 133/12. Sin embargo, estas eran empresas pequeñas. FO 133/12. Walpole al Earl de Aberdeen (Londres). Santiago, 27 junio 1845.

<sup>74</sup> En comparación con 1844-49, durante la década de 1850 la producción de barras y regulus aumentó en 29% y 147%, respectivamente. Esto contradice el punto de vista negativo de Valenzuela sobre la década de 1850 como un período de estancamiento en la fundición de cobre (Valenzuela, 1992).

<sup>75</sup> Valenzuela (2001) incluso fue más lejos, afirmando que «esto da un ejemplo temprano de la industrialización en América Latina».

GRÁFICO 5. PRODUCCIÓN CHILENA DE PLATA FINA (TONELADAS).  
PROMEDIOS ANUALES

Fuente: Llorca-Jaña (2012).

Como el cobre, la producción de plata chilena creció dramáticamente durante este período, luego del descubrimiento de nuevos depósitos de plata, en particular los de Agua Amarga (1811), Rungue (1812), Romeral (1820), Arqueros (1825)<sup>76</sup>, Chañarcillo (1832) y Tres Puntas (1848), a tal medida que en los años 1850 el país estaba produciendo más plata que los otrora poderosos proveedores de Sudamérica: Perú y Bolivia (Gelman, 2011). Chañarcillo en particular es generalmente reconocido como «el distrito minero más productivo del siglo» (Collier, 1987)<sup>77</sup>. Esto fue seguido por otro descubrimiento mayor, el de Caracoles, ubicado legalmente en Bolivia (1870), pero ampliamente explotado por capitalistas chilenos, que llevó la producción chilena anual de plata fina a más de 125 toneladas (Gráfico 5). Pero esto, como para el cobre, era una historia de éxito de corto plazo: la producción de plata se estancó y el precio de la plata bajó

<sup>76</sup> Gracias a la incorporación de la producción de Arqueros, Chile triplicó su producción de plata entre 1810 y 1830 (Bernedo y Couyoumdjian, 2010).

<sup>77</sup> Ver también Bulmer-Thomas (2014).

fuertemente en el mercado internacional durante el último cuarto del siglo XIX.

Un tercer sector minero dinámico era el del carbón, cuya producción comenzó en 1842 y aumentó marcadamente, en particular luego de que se iniciaran las operaciones mineras del carbón de Matías Cousiño en 1852 en la zona de Lota-Coronel. Luego, se introdujo tecnología moderna (por ejemplo, mecanización impulsada por vapor) en la industria, convirtiéndolo en uno de los sectores industriales líderes en Sudamérica, con claras características capitalistas (por ejemplo, la mayoría de las empresas del sector eran sociedades de acciones y sus procesos productivos eran altamente mecanizados), siendo muy diferente de otros sectores atrasados de la economía, como la producción de cobre. También se construyeron nuevas facilidades portuarias alrededor del complejo del carbón para promover envíos a puertos extranjeros y nacionales. Había una demanda creciente, en particular de establecimientos de fundición de cobre, fabricantes de ladrillos, vías férreas y barcos a vapor. La producción anual de carbón durante la década de 1850 era de 79.000 toneladas, llegando a 168.000 y 461.000 al año durante las décadas de 1860 y 1870, respectivamente (Ortega, 2005)<sup>78</sup>. Anteriormente, el carbón que se usaba en el país era principalmente de origen británico. Sin embargo, hacia los años 1860, en Chile se consumía mucho más carbón chileno, en vez del británico, mientras que grandes cantidades del chileno eran también exportadas a mercados cercanos como Bolivia, Perú y Ecuador. También se convirtió en práctica común fundir cobre usando mezclas de carbón chileno y británico, con muy buenos resultados (Ortega, 2005).

Con todo, considerando la producción de cobre, plata y carbón, durante los primeros tres cuartos del siglo XIX, y en particular durante los años 1840-1870, el sector minero chileno era muy dinámico, y fue clasificado acertadamente como «excepcional» dentro de América Latina, dado que hubo un crecimiento menos espectacular en la producción de los otros centros mineros de la región: México,

---

<sup>78</sup> La naturaleza moderna de la industria es explicada, en parte, por Ortega, en cuanto a que su nacimiento no estaba ligado a la economía nacional. Era una industria totalmente nueva en el país: no tener un legado colonial hacía más fácil introducir innovaciones.

Bolivia y Perú. Dicho esto, esta historia de éxito no es completamente sorprendente dado que los principales descubrimientos de cobre, carbón y plata ocurrieron inmediatamente después de la independencia (Gelman, 2011; Halperín, 1987; Liehr, 1989).

Pero este auge minero llegó de la mano de otros desarrollos. Antes de 1850, la falta de una red decente de transporte era uno de los principales obstáculos que enfrentaba el sector exportador para promover el crecimiento económico, como sucedía en otras partes de la región (Coatsworth, 1998). Esto comenzó a cambiar a comienzos de la década de 1850, cuando los motores de vapor, un cambio tecnológico en el corazón de la revolución industrial que ocurrió en Europa, se empezaron a aplicar en Chile, primero en barcos a vapor y más adelante en ferrocarriles y otras industrias<sup>79</sup>. En cuanto a ferrocarriles, en 1851 el primer ferrocarril del país empezó a funcionar (veinte años después de ser introducido en Gran Bretaña), en respuesta directa al crecimiento de la producción de cobre, ya que conectaba las minas de cobre de Copiapó con el puerto más cercano, Caldera. La mayor parte del capital para financiar la construcción de la vía férrea en el norte provino de empresarios locales, en particular mineros. Pero el Estado también participó en proyectos de ferrocarriles, en el centro y sur del país (Valparaíso-Santiago y Santiago hacia el sur), hasta tal punto que se convirtió en un actor crucial en la construcción de ferrocarriles (Oppenheimer, 1982; Halperín, 1987; Correa, 2013; Contreras y Cavieres, 2005)<sup>80</sup>, invirtiendo casi £6 millones hacia 1876 en proyectos ferroviarios (Ortega, 2005). Había una línea entre Valparaíso en el norte hacia Angol y Los Ángeles en el sur, además de muchas otras. Para mediados de la década de 1870, gracias a todas las líneas férreas que se habían construido, se había creado un mercado nacional<sup>81</sup>.

Paralelamente, como en la mayoría de los demás países, el telégrafo se introdujo principalmente al lado de las vías férreas, primero conectando los principales centros económicos, Santiago

<sup>79</sup> Ver el capítulo de Guillermo Guajardo en este volumen.

<sup>80</sup> En 1861 las vías férreas de Santiago hacia el sur llegaron a Rancagua, en 1868 a Curicó, y en 1873 a Angol.

<sup>81</sup> Ver capítulo de Guajardo en este volumen (Ortega, 2005).

y Valparaíso, en 1851-1852, y luego el resto del país y más allá<sup>82</sup>. Hacia 1877 tenía una extensión de 5.500 km, desde Caldera en el norte a Malleco en el sur (Ortega, 2005; Correa, 2013). La velocidad, regularidad y certeza en las comunicaciones, sin duda mejoraron las transacciones comerciales, redujeron los riesgos comerciales y promovieron el crecimiento económico en general.

Otro importante adelanto en el transporte de este período fue la llegada de los barcos a vapor (Llorca-Jaña, 2012; Ortega, 2005), y la libertad de navegación en la costa para todas las banderas a partir de los años 1840 (Llorca-Jaña, 2012; Cariola y Sunkel, 1982). Dicho esto, las instalaciones portuarias seguían siendo precarias durante la mayor parte del período cubierto en este capítulo, en particular antes de 1850 (Llorca-Jaña, 2012).

Finalmente, en lo que concierne al transporte, también se expandió y mejoró la red de caminos interna, de 14.500 a 40.600 km entre 1865 y 1875 (Ortega, 2005; Correa, 2013). Antes de esto, el sistema interno de caminos era extremadamente precario (física e institucionalmente), caracterizado por una notoria falta de inversiones (en particular para puentes), la ausencia de un cuerpo gubernamental central que estuviera a cargo de la infraestructura pública y el diseño de una red, y la inexistencia de un sistema de transporte fluvial, con solo unos pocos caminos que se precien de tal<sup>83</sup>. Por ejemplo, en Chile casi no se conocían las carreteras con peaje, tampoco en el resto de América Latina (Bértola y Ocampo, 2012). Incluso el camino entre los centros políticos y económicos más importantes del país, Santiago y Valparaíso, estaba en un estado calamitoso, construido en tiempos de la Colonia, pero con pocas mejoras en el medio siglo que siguió a la independencia (Sanhueza, 2018; Ortega, 2005). Las mulas en particular, junto con las carretas de bueyes, eran el medio

<sup>82</sup> Para 1872 Santiago estaba conectado con Buenos Aires por telégrafo, y luego de instalar un cable submarino que conectaba a Brasil con Europa (Brasil estaba conectado a Argentina), Chile estuvo conectado telegráficamente con Europa por primera vez (Collier, 1987).

<sup>83</sup> Solo se implementó un sistema regular de financiamiento de carreteras, que se complementó con la primera ley sobre carreteras internas en 1842. Sanhueza (2018). Los puentes permanentes casi eran desconocidos en el país, lo que era particularmente dañino para el transporte interno de bienes, dado la gran cantidad de ríos transversales que bajan desde los Andes hacia el Pacífico (Sanhueza, 2018; Llorca-Jaña, 2012).

principal de transporte, incluso para productos pesados como el cobre (Llorca-Jaña, 2012). Ambos eran lentos y muy caros. En total, los sistemas de caminos y ferrocarriles internos eran una desgracia nacional antes de la década de 1850.

Dicho esto, apenas se expandieron las redes de ferrocarriles y caminos, junto con la creciente demanda externa e interna (en parte debido al auge en el sector minero), la producción agrícola también creció significativamente durante el tercer cuarto del siglo XIX. Hubo un pequeño auge que comenzó a fines de la década de 1840 asociado a la fiebre del oro en California (desde 1848) y Australia (desde 1852), pero que terminó antes de fines de los 1850 (Sepúlveda, 1959; Correa, 2013; Mamalakis, 1976; Contreras y Cavieres, 2005). Los mercados del Río de la Plata y Brasil también recibieron exportaciones chilenas de trigo, y desde mediados de la década de 1860 también el mercado británico<sup>84</sup>. Pero, por sobre todo, fue la demanda interna en crecimiento lo que siguió absorbiendo el grueso de la producción. Para poder proveer los mercados internos y externos, el sector se modernizó significativamente, introduciendo maquinaria desde afuera, mejores técnicas de irrigación, nuevas formas de organización, todos los cuales aumentaron notablemente la productividad, y llegaron de la mano con la diversificación en la producción, lo que marcó el comienzo del capitalismo agrario en Chile (Robles, 2003 y 2012). En total, la superficie de cultivos de granos (principalmente trigo) se triplicó entre 1850 y 1875 (Loveman, 2001; Mamalakis, 1976).

Ligado al sector agrícola, la industria molinera de harina también se expandió y modernizó significativamente durante el siglo XIX. De acuerdo con Ortega (2005), durante los años 1850, esta fue una de las pocas industrias en que se introdujo con éxito la modernización tecnológica, convirtiendo a la industria de la harina chilena en una de las más avanzadas en el mundo. A comienzos de la década de 1870 había alrededor de 130 molinos modernos en el país (Collier, 1987; Loveman, 2001; Correa, 2013). Argentina, en particular, se convirtió en el destino principal tanto de trigo como de harina, hasta que las provincias del Río de la Plata lograron la autosuficiencia en estos

<sup>84</sup> También se exportaba cebada a Gran Bretaña (Collier, 1987).

productos (Halperín, 1987). Eventualmente, Chile no solo perdió terreno a Argentina, sino también a los productores norteamericanos, siendo expulsado del mercado internacional, tal como lo fueron los exportadores de cobre hacia la década de 1880.

Antes de terminar esta sección, vale la pena mencionar que, no obstante el gran crecimiento económico de las décadas 1840-1870, hubo muchas crisis económicas, como en otros lados del mundo, comenzando con una en 1848-1849, seguida de otra durante 1857-1858, y terminando con la que estaba asociada a la depresión mundial que comenzó en 1873 (c.1873-1876) y duró hasta fines de esa década (Cavieres, 2003). Esta crisis, en particular, fue muy dañina para la economía chilena, ya que los precios de trigo, cobre y plata cayeron dramáticamente, y siguieron bajos por un tiempo. Igualmente, los ingresos por derechos aduaneros bajaron marcadamente, pues las importaciones totales también disminuyeron fuertemente. En respuesta, el gobierno introdujo nuevos impuestos (por ejemplo, sobre activos y rendimientos de capital, sobre la herencia, pensiones e ingresos de empleados públicos) mientras que también aumentó su deuda (Ortega, 1985). La crisis también trajo inflación, devaluación y la declaración de inconvertibilidad de billetes bancarios (ver el capítulo de los Couyoumdjian en este volumen). Estos vínculos entre la situación económica y la economía política nos llevan a la siguiente sección, ya que fue exactamente esta crisis la que abrió el debate sobre la salud de la política económica que se había seguido hasta entonces en Chile (Ortega, 1985).

## POLÍTICA ECONÓMICA Y CAMBIO INSTITUCIONAL

Después de la independencia, muchas de las estructuras sociales y económicas de la mayoría de las repúblicas latinoamericanas permanecieron sin cambios durante varias décadas (Prados de la Escosura, 2009). La idea de que después de la caída del régimen colonial los nuevos líderes impusieran una nueva «matriz» institucional no tiene muchos adherentes hoy en día (Irigoin y Schmit, 2003). Eso es, estamos de acuerdo con la idea de que en el corto plazo hubo un



cambio institucional limitado en Chile<sup>85</sup>. Esto es importante porque el marco institucional español es visto como un obstáculo mayor para el crecimiento económico: proporcionaba pocos bienes públicos<sup>86</sup>, inhibía las iniciativas económicas privadas, aumentaba el riesgo de negocios y los costos de transacciones en general (Coatsworth, 1993). Sin embargo, como bien expresó Adelman, «heredar legados [coloniales] no implica necesariamente que el presente es cautivo del pasado» (Adelman, 1999). Y, de hecho, en particular desde mediados del siglo XIX, en la mayor parte de Latinoamérica hubo muchos cambios institucionales que implicaron un importante alejamiento de las instituciones coloniales (Coatsworth, 1998).

Aun así, incluso antes de eso, el abandono inmediato del sistema mercantilista español (1811) fue, sin duda, un cambio modernizador importante y rápido, que fue seguido por muchos otros. En 1822, por ejemplo, se crearon los *almacenes francos* en Valparaíso para promover el comercio de reexportación desde ese puerto (y el almacenamiento de bienes en general)<sup>87</sup>, además de disciplinar las finanzas públicas (e incrementar ingresos públicos), una medida que fue apoyada con inversiones en la infraestructura del puerto, incluyendo almacenes y un nuevo muelle<sup>88</sup>. De este modo, con el paso del tiempo y gracias a esta política, Valparaíso se convirtió en un puerto destacado (o *entrepôt*) en el Pacífico sur, desde el que se distribuían bienes a mercados lejanos y cercanos (Ortega, 2005; Bernedo y Couyoumdjian, 2010; Halperín, 1987; Correa, 2013), en particular desde 1830, cuando se dieron más facilidades a los importadores. Luego, Valparaíso también se convirtió en el centro financiero y económico del país, lo que incrementó fuertemente su

<sup>85</sup> Esto es particularmente claro en términos de la falta de participación de la mayoría de la población en asuntos políticos, sin mencionar la ausencia de cambios sociales (Bértola y Ocampo, 2012).

<sup>86</sup> Hubo una notoria falta de inversiones en recursos humanos e infraestructura pública, por ejemplo (Coatsworth, 1998).

<sup>87</sup> Se podían pagar los derechos de importación una vez que la mercadería efectivamente entraba al país (en vez de cuando llegaba). Si era reexportada, no se pagaban derechos de importación (Rector, 1985; Díaz, 2017; Contreras y Cavieres, 2005).

<sup>88</sup> Se hicieron más inversiones en 1851, cuando se refaccionaron las instalaciones portuarias en Valparaíso.

población de 5.500 habitantes alrededor de 1810 a cerca de 20.000 individuos hacia la década de 1830 (Correa, 2013).

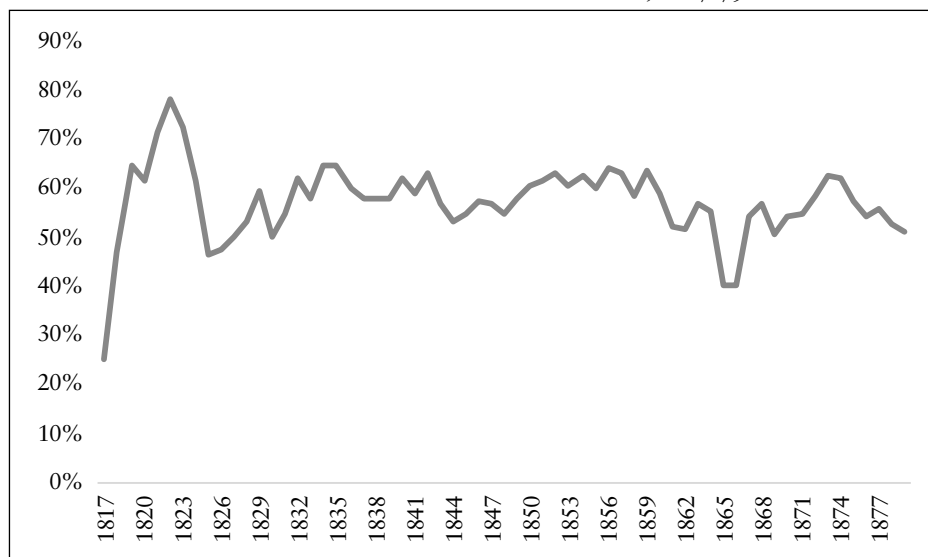
Otro de los cambios institucionales más tempranos e importantes que se implementaron fue la ley que liberaba a los hijos nacidos de esclavos (1811), junto con la abolición del comercio de esclavos (1811), que terminó con la abolición completa de la esclavitud en 1823. Chile fue pionero en América Latina en esta área, y el primer país en implementar tales medidas (Halperín, 1987)<sup>89</sup>, aunque es justo mencionar que la población de esclavos era pequeña. En cuanto al resto del mercado laboral (no esclavo), en el sector rural no era frecuente el trabajo libre asalariado (reinaba el sistema de inquilinos)<sup>90</sup>, mientras que en los centros mineros y urbanos el trabajo asalariado seguía siendo el sistema de trabajo predominante, tal como lo había sido a fines de la época colonial. En total, en Chile, como en la mayor parte de América Latina, «el mercado laboral solo cambió levemente» después de la independencia (Bulmer-Thomas, 2014).

---

<sup>89</sup> Ningún otro país latinoamericano abolió el comercio de esclavos o promulgó leyes de vientre libre antes que Chile. Solo República Dominicana abolió la esclavitud unos meses antes (Bértola y Ocampo, 2012).

<sup>90</sup> Los inquilinos eran trabajadores ligados a los fundos. A cambio de servicios regulares de trabajo se les autorizaba usualmente cultivar un pequeño terreno dentro de la hacienda, y cuando era necesario, se contrataban también peones asalariados (Collier, 1987; Bauer, 1970).

GRÁFICO 6. PROPORCIÓN DE DERECHOS DE IMPORTACIÓN EN EL TOTAL DE LOS INGRESOS DEL GOBIERNO DE CHILE, 1817-79



Fuente: Díaz y Wagner (2004).

En cuanto a otros cambios políticos tempranos, hay consenso en que entre los desafíos principales que enfrentaban las nuevas repúblicas, la creación de nuevos sistemas fiscales y monetarios, junto con nuevos mercados financieros, estaba al principio de la lista de necesidades más urgentes (Prados de la Escosura, 2006). De estos, el área más crítica de política económica que atraía más atención del gobierno era la política fiscal (Ortega, 2005; López, 2014). Los derechos arancelarios internacionales (particularmente los derechos de importación, pero también los de exportación) se convirtieron en la fuente principal de ingreso fiscal en Chile, como sucedió en otras partes de Latinoamérica (Gráfico 6) (Bulmer-Thomas, 2014; Ortega, 1985; López, 2014; Llorca-Jaña, 2012; Correa, 2013; Prados de la Escosura, 2006; Gelman, 2011; Contreras, 2010; Contreras y Cavie- res, 2005). Este fue, tal vez, el cambio más dramático en cuanto a la tributación colonial<sup>91</sup>. Anteriormente, durante la dominación hispa- na, también se recolectaban derechos de importación y exportación

<sup>91</sup> Las aduanas internas fueron suprimidas a principios de los años 1830 (Iri- goin, 2018).

pero las otras fuentes de tributación, más importantes, eran los derechos de comercio interno (por ejemplo alcabalas), diezmos, censos y monopolios sobre productos tan variados como timbres y estampillas, tabaco, licor, naipes y mercurio, y las ganancias de la casa de moneda (Villalobos y Sagredo, 2004; Bulmer-Thomas, 2014). Dicho esto, aunque muchos de estos impuestos siguieron existiendo después de la independencia (había claramente cierta continuidad), incluyendo el diezmo (una institución esencialmente colonial, que persistió incluso hasta 1853), y el *estanco* o monopolio sobre el tabaco (Llorca-Jaña, Robles, Navarrete-Montalvo, Araya-Valenzuela, 2017; Correa, 2013; Collier, 1987), lo que cambió después de la independencia fue la dependencia extrema de los derechos de importación (López, 2014; Contreras y Cavieres, 2005).

CUADRO 2. DERECHOS DE IMPORTACIÓN CHILENOS SOBRE TEXTILES EXTRANJEROS, 1815-1877 (TASA AD VALOREM)

Periodo	1815-1820	1821-1823	1824-1833	1834-1843	1844-1850	1851-1863	1864-1871	1872-1877
Ropa hecha	35%	Prohibido	40%	35%	35%	30%	25%	25%
Alfombras y frazadas	35%	36,5%	40%	30%	30%	25%	25%	25%
Telas para ponchos y alfombras	35%	36,5%	27%	35%	30%	25%	25%	25%
Bayetas de lana	35%	36,5%	27%	27%	20%	25%	25%	25%
Otros de lana	35%	36,5%	27%	27%	25%	25%	25%	25%
Otros de algodón	35%	36,5%	27%	27%	20%	25%	25%	25%
Otros de lino	35%	36,5%	27%	27%	25%	25%	25%	25%
Sedas	35%	36,5%	15%	15-30%	15-30%	25%	15%	25%

Fuente: Llorca-Jaña (2012).

Debido a esta dependencia, la política de comercio que siguió el país en un principio merece algunas líneas adicionales. Luego de la liberación, el gobierno chileno impuso altos derechos de importación, particularmente sobre la ropa, que era por lejos el producto que más se importaba. Como los textiles eran una de las pocas manufacturas que se producían localmente en cierta cantidad, se podría pensar que esta era una instancia temprana de proteccionismo en América Latina. Sin embargo, creemos que el tema de si esta política estaba pensada, o no, para proteger la economía doméstica (para

promover la industrialización) es una discusión sin sentido. Los gobiernos locales no tenían, ni podrían haber tenido, grandes fuentes de ingresos más que los derechos aduaneros<sup>92</sup>. El Gráfico 6 ilustra esto adecuadamente para el caso chileno. A pesar de la existencia de fuentes alternativas de ingreso, el gobierno no logró encontrar un sustituto para los derechos aduaneros. Un miembro de larga data del Parlamento chileno, treinta años después de la independencia, afirmó que «si abolimos los derechos aduaneros, el gobierno no podría sobrevivir... los derechos aduaneros ... no pueden tener otra fuente de ingreso» (Sanfuentes, 1993). En total, Bulmer-Thomas concluye acertadamente que «la transición de colonialismo a independencia había aumentado, en vez de disminuido, la dependencia de los impuestos comerciales» (Bulmer-Thomas, 2014).

¿Pero cuán proteccionista era Chile? No mucho: los impuestos sobre bienes importados eran altos, pero no tan altos como para parar un influjo significativo de textiles importados y otras manufacturas (Llorca-Jaña, 2012; Cavieres, 1999; Contreras y Cavieres, 2005). La Tabla 2 muestra que los derechos de importación durante los inicios de la independencia de Chile se establecieron en 35% para todos los textiles durante 1815-1820, y crecieron más aún durante 1821-1823. Entre 1824 y 1834, los impuestos sobre telas se redujeron a 27%, pero los derechos sobre confecciones, tapices y mantas se aumentaron a 40%. Hubo poco cambio antes de mediados de la década de 1840, cuando se hicieron recortes importantes. Continuaron las reducciones en impuestos y culminaron en la década de 1860, cuando se estableció un derecho uniforme de 25%; para entonces los precios eran mucho más bajos que en los años 1820. Además, los derechos de exportación sobre productos locales se impusieron también sobre oro y plata, además de cobre, desde la independencia por unas pocas décadas, pero en cantidades moderadas. Las exportaciones agrícolas también sufrieron tributación, pero los derechos de exportación para este sector se abandonaron en c.1840, gracias a la poderosa presión de los agricultores locales (Ortega, 2005).

A pesar de estos cambios en tributación, durante y luego después de las guerras de independencia, los ingresos fiscales eran

<sup>92</sup> Ortega (1985 y 2005) está de acuerdo con esta conclusión.

pocos, y los nuevos gobiernos tenían que depender de donaciones, préstamos voluntarios y obligados, embargo de propiedades de los realistas, todos los cuales solo solucionaban problemas en el corto plazo (Bernedo y Couyoumdjian, 2010; Araya y Soux, 2008; Salazar, 2009). La recaudación de impuestos aún era muy limitada (Gráfico 7), y los déficits de presupuesto eran la norma (Bernedo y Couyoumdjian, 2010). El nuevo gobierno gastó grandes sumas en defensa para evitar ataques potenciales de España (a través de Perú o directamente), Francia o Gran Bretaña. Las finanzas públicas tenían que mejorar, para evitar déficits fiscales y permitir la mera existencia del mismo Estado, particularmente dada la necesidad de pagar el préstamo británico de 1822 y para evitar la inestabilidad en ingresos de las décadas de 1810-1820<sup>93</sup>. Y lo hicieron de manera notable, a pesar de la guerra contra Perú y Bolivia en 1837-1839. Los ingresos fiscales de los años 1840 eran casi el doble de los de la década de 1830, y en los años 1870 los ingresos públicos eran seis veces más altos que en los años 1830 (Gráfico 7)<sup>94</sup>. A fines de la década de 1830 había desaparecido el déficit fiscal, y el ministro de Finanzas, Manuel Rengifo (en dos períodos, 1830-5 y 1841-4), fue acreditado ampliamente por este logro<sup>95</sup>. A principios de los años 1840 el gobierno incluso estaba pagando el préstamo británico de 1822 «con regularidad sin precedente» (Irigoin, 2018; Rector, 1985), mientras que también gastaba abundantemente en áreas más allá de la defensa (López, 2014). Más tarde, aumentar los ingresos públicos también se combinó con una deuda externa e interna creciente para financiar inversiones en infraestructura. Después de la vergonzosa morosidad de mediados de los años 1820, no se prestó nada al país por décadas. Sin embargo, en 1858 se reanudaron los préstamos británicos, y en 1858, 1865, 1866, 1867, 1870, 1873 y 1875, el gobierno

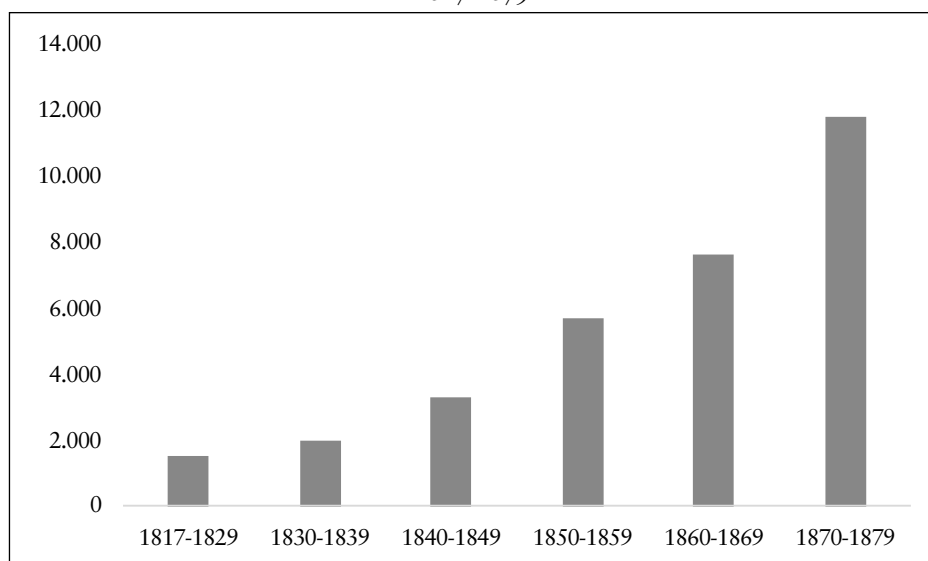
<sup>93</sup> En los primeros años después de la independencia, el déficit fiscal era «el aspecto más deprimente de la economía chilena» (Rector, 1985; Díaz, 2017; López, 2014).

<sup>94</sup> Además, entre 1830 y 1879, los ingresos gubernamentales aumentaron a una tasa anual de 6,4%, lo que fue aún mayor que durante la era del salitre (4,6% entre 1880 y 1930), aunque en el último período empezaron en un nivel mucho más alto (Mamalakis, 1976).

<sup>95</sup> Manuel Rengifo impulsó una simplificación de los impuestos, una reducción del gasto público, mayor eficiencia en el sector, ingresos fiscales crecientes, además de la consolidación de la deuda pública interna (Rengifo, 1835; Collier, 1987; Ortega, 2005; López, 2014; Loveman, 2001).

chileno contrajo un préstamo nuevo en el extranjero, además de obtener préstamos internamente de bancos locales. Esto incrementó la inversión pública, pero también la deuda pública, hasta el punto que en 1877 un 44% de todos los ingresos eran destinados a pagar la deuda del gobierno<sup>96</sup>. Sin embargo, no debiéramos exagerar el impacto de la intervención del gobierno en la economía: el tamaño del sector público aún era modesto y el ámbito de acción gubernamental siguió siendo bastante limitado (Ortega, 1985).

GRÁFICO 7. INGRESOS FISCALES, PROMEDIOS ANUALES POR DÉCADA (\$ooo),  
1817-1879



Fuente: Díaz et al. (2016).

Ligado a esto, durante las décadas de 1820 y 1830 se reformaron importantes instituciones para mejorar la salud fiscal de Chile, en particular la Contaduría Mayor o Tribunal de Cuentas, y el inspector de Aduanas, que se hizo importante para monitorear y mejorar la recaudación y gasto de impuestos, además de disminuir el fraude y el contrabando. En 1835 también se reestructuró la Tesorería para promover la eficiencia (Sagredo, 1997; Villalobos y Sagredo, 2004;

<sup>96</sup> Aunque el promedio anual para 1861-1879 era 29% (Ortega, 2005; Correa, 2013; Contreras y Cavieres, 2005).

Ortega, 2005; López, 2014; Contreras y Cavieres, 2005). Finalmente, también se crearon nuevas instituciones, como la Oficina Nacional de Estadísticas en 1843. De esta forma, Chile estaba modernizando algunas instituciones económicas claves.

A pesar de algunos de estos cambios positivos que hemos mencionado, durante varias décadas persistieron viejas (y negativas) instituciones económicas coloniales, con poco cambio en áreas claves del sistema político y económico. Por ejemplo, seguían en uso códigos comerciales españoles arcaicos, sistemas de empleo precario como el inquilinaje en el campo, la desigualdad de ingresos seguía siendo inexplicablemente alta y también prevalecía un sistema de la tierra desigual, mientras que el sufragio político seguía siendo muy limitado (y con este, la democratización) (Ortega, 1985 y 2005).

En cuanto a la distribución de la tierra, debiéramos señalar que, desde la independencia, una proporción abrumadora de esta estaba en manos de privados (Correa, 2013). Las grandes haciendas también eran una característica común, si no predominante, en el campo. Algunos miembros de la élite controlaban la mayor parte de la tierra rural, y a su vez sus terrenos eran la residencia de los inquilinos. Sin embargo, desde inicios de la década de 1830 el gobierno promovió la división de la tierra en Chile. Se abolió la tributación para comprar y vender propiedades agrícolas pequeñas y medianas, en 1828 se abolió el mayorazgo, con lo que se promovió la división de la tierra a través de una mejor distribución entre herederos<sup>97</sup>. Si c.1810 había unas 15.000 propiedades agrícolas en Chile, a principios de los años 1850 ya había cerca de 37.000 (Llorca-Jaña et al., 2017).

Pero estas políticas no fueron suficientes para promover una disminución de la desigualdad en el país. Estudios recientes han mostrado que había un gran nivel de desigualdad después de la independencia en Chile. La alta concentración de tierras e ingresos agrícolas del régimen colonial persistió después de la independencia. Usando tres censos agrícolas exhaustivos para todo Chile, se estimó la desigualdad de ingresos en el mercado agrícola durante los años 1830-1850. Esta evidencia es bienvenida, ya que no teníamos ninguna medida de desigualdad antes de 1860. Dada la alta

<sup>97</sup> Se restableció más adelante y la abolición definitiva del mayorazgo ocurrió en 1852 (Rector, 1985).



dependencia de Chile del sector agrícola durante los años 1830 y 1860 (un período preindustrial), estas medidas de desigualdad de ingreso en el mercado agrícola se pueden tomar como un proxy de desigualdad total del ingreso.

De este modo, encontramos que la desigualdad de ingreso en el mercado agrícola en Chile era extremadamente alta durante las primeras décadas después de la independencia, encontrando coeficientes Gini para los ingresos en el mercado agrícola de propietarios de tierras para 1834, 1838 y 1852 de 0.75, 0.75 y 0.79, y 0.79, 0.87 y 0.89, para todo Chile rural (incluyendo los sin tierra). También encontramos que cerca de 85% de la población no poseía tierra alguna. Para un período posterior, y analizando el ingreso total (no solo el agrícola), la investigación reciente de Javier Rodríguez Weber (ver su contribución en este volumen) muestra que el total de la desigualdad de ingresos disminuyó en Chile en los años 1850 y 1860. La desigualdad en Chile era muy alta antes de la «Primera Globalización», conclusión que aparentemente contradice previos estudios para América Latina, mientras que nuestros datos también sugieren que aumentó décadas antes de la Primera Globalización<sup>98</sup>.

Usando las mismas fuentes, en un trabajo relacionado encontramos que hubo una importante permanencia dentro de la composición de las *élites* agrarias entre el final del período colonial y las primeras décadas de Chile republicano, además de una importante correlación/superposición entre los grandes terratenientes que tenían los mayores ingresos agrícolas y la *élite* política. La independencia no conllevó un cambio significativo en la composición de las *élites* económicas en el corto y mediano plazo. Esto calza con la afirmación de Adelman, en el sentido de que en la historia latinoamericana, «las cosas siguieron siendo notoriamente continuas» luego de la independencia (Adelman, 1999).

Sin embargo, el tercer cuarto del siglo XIX trajo una nueva ola de cambios institucionales positivos. Por ejemplo, se introdujo una nueva legislación para promover la creación de compañías y sistemas

---

<sup>98</sup> Esto, de acuerdo a nuestra nueva evidencia cuantitativa (sobre la desigualdad en el mercado agrícola), combinado con la de Rodríguez-Weber sobre la desigualdad de ingreso total (ver su capítulo en este volumen, y que cubre un período mucho más largo) para las décadas de 1850-1860.

financieros más fuertes, enfocados en modernizar la actividad económica. En este sentido, los gobiernos chilenos promulgaron una ley de patentes (1840); se promulgó una primera ley monetaria en 1851; una ley de sociedades por acciones (1854); una ley de banca en 1860 y un código comercial (1865), que reemplazó las Ordenanzas de Bilbao. Finalmente, en 1875 también se aprobó una normativa minera y una ley de ferrocarriles poco después (Ortega, 1985 y 2005; Ross, 2003; Contreras y Cavieres, 2005; Salazar, 2009).

Como consecuencia de la promulgación de la primera ley de sociedades por acciones (SPA), la corporación, una de las instituciones claves del capitalismo moderno surgió en Chile, y en escala considerable (Loveman, 2001). Se crearon más de 180 SPAs entre 1849 y 1875 (Araya y Llorca-Jaña, 2018), que financiaron el surgimiento de nuevas industrias claves o acogieron industrias ya existentes. Los principales proyectos de inversión estaban en minería, banca y transporte. A través de estas compañías los empresarios chilenos fueron activos movilizandofondos de capital y adoptando nuevas tecnologías. Los SPAs confluyeron con la construcción de la nación, el auge de las exportaciones y el crecimiento económico. De acuerdo con un político contemporáneo y respetado, escribiendo en 1872, el crecimiento económico chileno no se debía solamente a la paz y el desarrollo natural, sino por sobre todo a las sociedades anónimas (González, 1872). El espíritu empresarial que mostraron los hombres de negocio locales, sean mineros, banqueros, agricultores o comerciantes, sin duda está presente, en una fase de transición hacia el capitalismo. Además, el gobierno no solo promovía la creación de corporaciones, sino que también participaba en ellas, particularmente en el sector ferroviario, al financiar parte de las vías férreas hacia el sur (Oppenheimer, 1982). Con el tiempo, las vías férreas de propiedad estatal pasaron a ser la segunda fuente de ingresos más importante para el gobierno (Ortega, 1985).

Ligado a esto, dada la importancia de las SPAs dentro del sector financiero, vale la pena mencionar que la banca era un sector atrasado de la economía antes de 1850, por lo que limitaba el emprendimiento, industrialización y crecimiento económico (Díaz, 2017; Salazar, 2009). A fines de la década de 1840, un agente de Rothschild se asombró al descubrir que «aquí no hay billetes o papel

moneda»<sup>99</sup>, y no estaba exagerando. El único dinero en circulación eran monedas de oro y plata (en general escasas, dadas las permanentes exportaciones de monedas metálicas para resolver déficits comerciales) (Salazar, 2009), mientras que los billetes eran desconocidos e indeseados. Uno de los primeros ministros de Hacienda cierta vez declaró al Congreso que Chile nunca aceptaría el papel moneda<sup>100</sup>. También había resistencia a la introducción de monedas de cobre; estas no fueron autorizadas antes de 1834 (Beytía, 1985), cuando los diarios internacionales remarcaron que esta medida sería crucial para mejorar el medio de circulación en Chile<sup>101</sup>. Como consecuencia de la falta de instituciones bancarias, las tasas de interés comercial eran de 20%-35% al año. Estas altas tasas tenían un impacto negativo en la inversión privada, emprendimiento y comercio (Mayo, 2001; Bauer, 1970; Salazar, 2009). Esto no quiere decir que las autoridades locales y empresarios no intentaran crear bancos, pero sus esfuerzos fallaron por distintas razones<sup>102</sup>.

El primer banco privado (Arcos y Co.) fue creado en 1848, pero fracasó rápidamente, como el de Bezanilla y MacClure. El primer banco importante y exitoso no se creó hasta 1855, el Banco de Valparaíso. Descontaba, concedía crédito, recibía depósitos, participaba en los mercados de valores, oro y plata como corredor, y emitía billetes (Ross, 1991; López, 2014; Ortega, 2005; Contreras y Cavieres, 2005). El mismo fue seguido por la Caja de Crédito Hipotecario (1855), que entregaba crédito en el campo, y por Banco Chile (1859), y muchos otros (dieciocho entre 1860 y 1879) (Ortega, 2005). Con el tiempo, había un sistema de banca adecuado, apoyado por la nueva legislación que mencionamos, en particular la ley de banca de 1860.

También se produjeron algunos logros en educación, aunque lentamente: en 1875 no menos del 77% de la población era analfabeta (Collier, 1987; Ortega, 1985). Esto es importante porque la falta de inversión en capital humano es visto a menudo como un limitante importante para el crecimiento. La Universidad de Chile

<sup>99</sup> Benjamin Davidson papers (BDP-RHL), Rothschild Archive, London, 28 febrero 1848.

<sup>100</sup> Sesiones de los cuerpos legislativos de la República de Chile (SCL), Volumen IX, 1824.

<sup>101</sup> *The Times*, «Money-Market», 19 marzo 1836.

<sup>102</sup> Sobre esto, ver Millar (1994).

empezó a funcionar en 1843 (fue creada un año antes), mientras que la Escuela de Artes y Oficios (escuela técnica) se inició en 1849. En 1842 fue creada la Escuela de Preceptores (para educar profesores), y gracias a eso ya existían más de 500 escuelas públicas en los años 1850, mientras que en 1861 más de 45.000 niños ya asistían al colegio (Loveman, 2001; López, 2014)<sup>103</sup>. También había inversión en salud, particularmente a través de la construcción de hospitales, principalmente por instituciones privadas (Cruz-Coke, 1995; McClure, 2012).

Finalmente, junto con un aumento importante en el total de la población en el período cubierto en este capítulo (de cerca de 800 mil en 1810 a unos 2,2 millones en 1879)<sup>104</sup>, también hubo cierto crecimiento en la urbanización, alcanzando 35% de la población para 1875 (Díaz et al., 2016), aunque es verdad que estaba limitada principalmente a dos ciudades: Santiago y Valparaíso, cuya población aumentó dramáticamente<sup>105</sup>. Santiago creció de unas 70.000 almas a mediados de la década de 1830 a 150.000 personas a mediados de los años 1870, mientras que Valparaíso pasó de 12.000 habitantes en 1821 a 60.000 alrededor de 1850, y a casi 100.000 a mediados de la década de 1870<sup>106</sup>. Valparaíso, en particular, se convirtió en el centro comercial y financiero más importante del país (Ortega, 2005). Se introdujo iluminación a gas en las calles de estos centros urbanos<sup>107</sup>, también se implementaron tranvías urbanos, además de servicios de alcantarillado y agua potable (Collier, 1987).

<sup>103</sup> Para poner en contexto esta cifra, el censo de 1865 registró 377 mil niños entre 7 y 15 años. Esto significaría que cerca de 12% de los niños chilenos iban al colegio.

<sup>104</sup> Esto significa un crecimiento anual de alrededor de 1,5%. Díaz et al. (2016).

<sup>105</sup> En cuanto a etnicidad, el único período para el que hay datos por color de piel para la población es 1813, gracias a un censo incompleto que se hizo ese año. De acuerdo a este, 74% de la población era blanca, 9% mestizo, otro 9% indígena y el restante 8% era negra o mulata.

<sup>106</sup> En 1875, Chillán y Concepción tenían 19 mil y 18 mil habitantes, respectivamente, siendo los otros dos centros urbanos más importantes del país (Correa, 2013; Collier, 1987; Ortega, 2005).

<sup>107</sup> En Santiago en 1851, en Valparaíso en 1856, en Chillán y San Felipe en 1869, en Concepción en 1870 (Ortega, 2005; Vicuña-Mackenna, 1941).

## CONCLUSIONES

El período cubierto en este capítulo, *c.*1810-1879, se caracterizó por una relativa estabilidad política y una transición fluida desde la Colonia a la república, al menos en comparación con otros países latinoamericanos. De hecho, entre 1831 y 1871 solo hubo cuatro presidentes en Chile, todos ellos electos (aunque con un sufragio muy restringido), y cada uno de ellos completó su mandato. El secreto de este éxito puede yacer en el hecho de que el conflicto militar entre los conservadores (aliados con los militares) y liberales se resolvió rápidamente en Chile. Hacia 1830 los conservadores, que en su mayoría estaban radicados en Santiago-Valparaíso, habían vencido a los liberales, y con ellos cualquier intento de instaurar el federalismo en Chile. Por tanto, no había ningún conflicto entre Santiago y las provincias. Asimismo, el lado triunfador de la élite económica del país (eso es, los conservadores, en su mayoría grandes terratenientes) era un grupo bastante homogéneo, que podría ponerse de acuerdo fácilmente en qué política económica implementar para promover sus propios intereses. Dicho esto, Chile se enfrentó a dificultades en construir y consolidar un Nuevo Estado, mientras que no hubo avances en la participación política.

En el ámbito económico, la economía de fines de la Colonia funcionó bastante bien, en particular en comparación con los países cercanos o los países europeos periféricos (por ejemplo, España, Italia). Las condiciones de vida eran buenas según estándares internacionales, pero el país estaba por atrás de los líderes económicos del mundo *c.*1780-1810. A fines de la Colonia Chile seguía siendo una sociedad agraria atrasada, pero una que gozaba de abundantes recursos y baja densidad poblacional, lo que permitía un consumo de proteínas y calorías per cápita decente. Al país le podría haber ido mejor, pero las (malas) instituciones coloniales no ayudaban para promover un avance en el desarrollo.

Aunque la matriz productiva de la nueva república permaneció más o menos igual a la de la época colonial, con una alta dependencia de la agricultura y unos pocos productos mineros, y al mismo tiempo el legado colonial perduró por muchas décadas en varias zonas, la época *c.*1810-1870 no puede ser clasificada como décadas perdidas

para la economía chilena. Es verdad que el país siguió bien por detrás de los líderes económicos de la época, que se implementaron políticas económicas deficientes durante los años 1810-1820 en particular (por ejemplo el déficit fiscal no se remedió hasta los años 1830), pero hubo algunos descubrimientos afortunados de minas de cobre y plata, un proceso exitoso de reinserción en la economía internacional en expansión, un proceso interesante de modernización, el comienzo de una transición hacia el capitalismo, industrialización incipiente, revolución en transporte, comunicaciones, y codificación de la actividad económica, la última particularmente durante las décadas de 1850-1870, que proporcionó un apuntalamiento efectivo para las actividades de negocios en el país y modernizó los mercados monetarios y de créditos.

Dentro de este proceso, el tamaño de la economía de exportación pasó de ser pequeña a ser el motor del crecimiento económico, en particular durante los años 1850-1870. Hubo un rendimiento impresionante de las exportaciones durante el tercer cuarto del siglo XIX, liderado por el cobre, plata y algunos productos agrícolas (trigo y maíz). Pero no solo se exportaron minerales en bruto; la mayor parte del cobre salía del país en forma de barras refinadas. De todos los países latinoamericanos de los que tenemos evidencia de rendimiento de exportación entre 1830 y 1870, Chile tenía el mayor crecimiento tanto en términos totales como per cápita. Incluso para el período anterior (c.1800-1830), solo Cuba tenía un mejor rendimiento de exportaciones que Chile (Bértola y Ocampo, 2012).

La economía de no exportación fue hegemónica hasta alrededor de los años 1840, con un sector agrícola fuerte (aunque atrasado), que después empezó a diversificarse significativamente. Surgió también una amplia gama de pequeñas industrias, cuya producción estaba destinada al consumo local, además de industrias complementarias al sector de exportación minera, como la minería del carbón, fabricación de ladrillos refractarios y soplado de vidrio. En total, hubo un crecimiento económico impresionante durante los años 1840-1870, a pesar de la dudosa calidad de las estadísticas del PIB que tenemos a nuestra disposición<sup>108</sup>. Es verdad que el país podría

<sup>108</sup> De acuerdo con Díaz (2017), entre 1831 y 1871, el PIB real per cápita de Chile se duplicó. Hay que mencionar también que las cifras sobre el crecimiento

haber rendido más, pero la persistencia de algunas instituciones coloniales arcaicas, como la desigualdad (por ejemplo había una importante persistencia de altas concentraciones de propiedades rurales), falta de democracia, y pobre calidad de capital humano, impedía que el país entrara al mundo desarrollado. Asimismo, desde el punto de vista negativo, la canasta de exportaciones del país seguía concentrada en solo dos a tres productos, mientras que había una gran concentración en los mercados de destino para estos productos, lo que Mamalakis (1976) alguna vez llamó «un patrón de dependencia de dos-productos dos-países», que persistió hasta los años 1920<sup>109</sup>. Antes de la independencia la economía se movía al compás del ciclo de oro-plata-trigo, después de la liberación de España (y hasta al guerra del Pacífico), lo hacía a un ritmo bastante similar, de cobre-plata-trigo.

## REFERENCIAS

- Adelman, J. (Ed.). (1999). *Colonial Legacies*. Routledge.
- Araya, E. y Soux, M. L. (2008). Independencia y formaciones nacionales. En E. Cavieres y F. Peres Cajías (Eds.), *Chile-Bolivia, Bolivia-Chile, 1820-1930. Desarrollos Políticos, Económicos y Culturales*, 13-46. Ediciones Universitarias de Valparaíso, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.
- Araya, R. y Llorca-Jaña, M. (2018). The birth of joint stock companies in Chile, 1849-1875. *Revista de Historia Industrial*, publicación inminente.
- Arroyo, L., Davies, E. y Van Zanden, J. L. (2012). Between conquest and independence: real wages and demographic change in Spanish America, 1530-1820. *Explorations in Economic History* 49, 149-166.
- Arroyo, L. y Van Zanden, J. L. (2016). Growth under extractive institutions? Latin America per capita GDP in colonial times. *Journal of Economic History* 76, 1182-1215.
- Bates, R. H., Coatsworth, J. H. y Williamson, J. G. (2007). Lost Decades: Postindependence Performance in Latin America and Africa. *Journal of Economic History* 67(4), 917-943.
- Bauer, A. (1970). Expansión Económica en una Sociedad Tradicional: Chile Central en el Siglo XIX. *Historia* 9, 137-235.

---

de la población han sido cuestionadas por muchos autores. Sobre esto, ver López (2014).

<sup>109</sup> Ver también Rector (1985).

- Bauer, A. (1975). *Chilean rural society from the Spanish conquest to 1930*. Cambridge University Press.
- Bernedo, P. y Couyoumdjian, J. R. (2010). El proceso económico. En Couyoumdjian, J. R. (Ed.), *Chile, crisis imperial e independencia: 1810-1830*. Fundación Mapfre-Taurus.
- Bértola, L. (2011). Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile y Perú desde la Independencia: Una historia de conflictos, transformaciones, inercias y desigualdad. En L. Bértola y P. Gerchunoff (Eds.), *Institucionalidad y desarrollo económico en América Latina*. Cepal.
- Bértola, L. y Ocampo, J. A. (2012). *The economic development of Latin America since independence*. Oxford University Press.
- Bértola, L. y Williamson J. G. (2006). Globalization in Latin America before 1940. En V. Bulmer-Thomas, J. Coatsworth y R. Cortés-Conde (Eds.), *Cambridge economic history of Latin America*. Cambridge University Press.
- Beytía, C. (1985). Historia cronológico-jurídica de las emisiones monetarias Chilenas desde la independencia. *Estudios Monetarios* 9, 1-71.
- Bulmer-Thomas, V. (2014). *The economic history of Latin America since independence* (Third edition). Cambridge University Press.
- Cárdenas, E. (2003). *Cuando se originó el atraso económico de México. La economía mexicana en el largo siglo XIX, 1780-1820*. Biblioteca Nueva, Fundación Ortega y Gasset.
- Cariola, C. y Sunkel, O. (1982). *La historia económica de Chile 1830-1930: dos ensayos y una bibliografía*. Ediciones Cultura Hispánica.
- Carmagnani, M. (2001). *Los mecanismos de la vida económica en una sociedad colonial. Chile 1680-1830*. DIBAM.
- Cavieres, E. (1996). *El comercio chileno en la economía-mundo colonial*. Ediciones Universitarias de Valparaíso.
- Cavieres, E. (1999). *Comercio chileno y comerciantes ingleses. 1820-1880*. Editorial Universitaria.
- Cavieres, E. (2003). Comercio, diversificación económica y formación de mercados en una economía en transición: Chile en el siglo XIX. En M. A. Irigoin y R. Schmit (Eds.), *La desintegración de la economía colonial: comercio y moneda en el interior del espacio colonial, 1800-1860*. Editorial Biblos.
- Coatsworth, J. H. (1993). La Independencia Latinoamericana, Hipótesis sobre los Costes y Beneficios. En L. Prados de la Escosura y S. Amaral (Eds.), *La Independencia Americana, Consecuencias Económicas* (pp. 17-30). Alianza.
- Coatsworth, J. H. (1998). Economic and institutional trajectories in nineteenth-century Latin America. En J. H. Coatsworth y A. M. Taylor (Eds.), *Latin America and the world economy since 1800*. Harvard University Press.



- Coatsworth, J. H. (2008). Inequality, institutions and economic growth in Latin America. *Journal of Latin American Studies*, 40, 545-569.
- Coatsworth, J. H. y Taylor A. M. (Eds.). (1998). *Latin America and the world economy since 1800*. Harvard University Press.
- Collier, S. (1987). Chile. En L. Bethell (Ed.), *Spanish America after independence, c.1820-1870*. Cambridge University Press.
- Collier, S. y Sater, W. (1998). *Historia de Chile, 1808-1994*. Cambridge University Press.
- Contreras, C. (2010). *El legado económico de la independencia en el Perú*. Documento de Trabajo No. 301. Departamento de Economía. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Contreras, C. y Cavieres, E. (2005). Políticas fiscales, economía y crecimiento. En F. Cavieres y C. Aljovín de Losada (Eds.), *Chile-Perú, Perú-Chile: 1820-1920. Desarrollos Económicos, Políticos y Culturales* (pp. 277-359). UNMSM-Convenio Andrés Bello-PUV de Valparaíso.
- Correa, S. (2013). El proceso económico. En J. Bravo (Coord.), *Chile. La construcción nacional. Tomo 2 (1830-1880)* (pp. 139-181). Taurus, Fundación MAPFRE.
- Couyoumdjian, J. R. (1989). Portales y las Transformaciones Económicas de Chile en su Época. En B. Bravo Lira (Ed.), *Portales, el Hombre y su Obra* (pp. 243-280). Jurídica de Chile.
- Cruz-Coke, R. (1995). *Historia de la medicina chilena*. Andrés Bello.
- Culver, W. y Reinhart, C. (1989). Capitalist dreams: Chile's response to nineteenth century world copper competition. *Comparative Studies in Society and History*, 31(4), 722-744.
- Cussen, C., Llorca-Jaña, M. y Droller, F. (2016). The dynamics and determinants of slave prices in an urban setting: Santiago de Chile, c.1773-1822. *Revista de Historia Económica*, 34(3), 449-477.
- Dawson, F. G. (1990). *The first Latin American debt crisis: The City of London and the 1822-25 loan bubble*. Yale University Press.
- De Ramón, A. y Larraín, J. (1982). *Orígenes de la vida económica chilena*. CEP.
- Díaz, J. (2017). La economía chilena en tiempos de Diego Portales. En B. Bravo, S. Carrasco, J. Díaz y P. Olmos, *El verdadero rostro de Portales*. Historia Chilena.
- Díaz, J., Luders, R. y Wagner, J. (2016). *Chile, 1810-2010. La república en cifras*. Ediciones UC.
- Dobado, R. (2015). Pre-independence Spanish Americans: poor, short and unequal... or the opposite? *Revista de Historia Económica-Journal of Iberian and Latin American History*, 33, 15-59.
- Dobado, R. y García, H. (2014). Neither so low nor so short: wages and heights in Bourbon Spanish America from an international comparative perspective. *Journal of Latin American Studies* 46, 291-321.

- Folchi, M. (2001). La insustentabilidad de la industria del cobre en Chile: los hornos y los bosques durante el siglo XIX. *Mapocho*, 49, 149-175.
- García, R. (1989). *Incipient industrialization in an «underdeveloped country»: the case of Chile, 1845-1879*. Institute of Latin American Studies.
- Gelman, J. (2009). ¿Crisis postcolonial en las economías sudamericanas? Los casos del Río de la Plata y Perú. En E. Llopis y C. Marichal (Eds.), *Latinoamérica y España, 1800-1850. Un crecimiento económico nada excepcional* (pp. 25-64). Marcial Pons, Ediciones de Historia: Instituto Mora.
- Gelman, J. (2010). Dimensión económica de la Independencia. En M. De Vega (Coord.), *Las Independencias. Explorando las claves de América Latina* (pp. 217-251). Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Gelman, J. (2011). Senderos que se bifurcan. Las economías de América Latina luego de las Independencias. En L. Bértola y P. Gerchunoff (Eds.), *Institucionalidad y desarrollo económico en América Latina* (pp. 19-46). Cepal.
- González, M. (1872). Las sociedades anónimas o el crédito y la riqueza en Chile. *Anales de la Universidad de Chile*, 41(1), 47-79.
- Haber, S. (Ed.). (1997a). *How Latin America fell behind*. Stanford University Press.
- Haber, S. (1997b). Introduction. En S. Haber (Ed.), *How Latin America fell behind*. Stanford University Press.
- Halperín, T. (1987). Economy and society. En L. Bethell (Ed.), *Spanish America after independence, c.1820-1870*. Cambridge University Press.
- Herrmann, A. (1903). *La producción en Chile de los metales y minerales más importantes*. Imprenta Barcelona.
- Irigoin, A. (2018). Los aspectos económicos de la Independencia chilena, 1780-1840. En A. Estefane y C. Robles (Eds.), *Historia Política de Chile, 1810-2010. Tomo III. Problemas económicos*. FCE.
- Irigoin, M. A. y Grafe, R. (2006). The Spanish Empire and its Legacy: Fiscal redistribution and political conflict in colonial and post-colonial Latin America. *Journal of Global History*, 1(2), 241-267.
- Irigoin, M. A. y Schmit, R. (2003). Introducción. En M. A. Irigoin y R. Schmit (Eds.), *La desintegración de la economía colonial: comercio y moneda en el interior del espacio colonial, 1800-1860*. Editorial Biblos.
- Islas, G. (2011). Gobierno corporativo y estructura de propiedad en Chile: 1854-2005. En G. Jones y A. Lluch (Eds.), *El impacto histórico de la globalización en Argentina y Chile: empresas y empresarios*. Temas.
- Kalmanovitz, S. (2011). Las consecuencias económicas de la independencia en América Latina. En L. Bértola y P. Gerchunoff (Eds.), *Institucionalidad y desarrollo económico en América Latina*. Cepal.

- Liehr, R. (Ed.). (1989). *América Latina en la época de Simón Bolívar: la formación de las economías nacionales y los intereses económicos europeos, 1800-1850*. Colloquium Verlag.
- Llopis, E. y Marichal, C. (2009). Introducción. En E. Llopis y C. X. Marichal (Eds.), *Latinoamérica y España, 1800-1850: un crecimiento económico nada excepcional*. Marcial Pons.
- Llorca-Jaña, M. (2012). *The British textile trade in South America in the nineteenth century*. Cambridge University Press.
- Llorca-Jaña, M. (2012b). The Economic Activities of a Global Merchant-Banker in Chile, 1820s–1850s. *Historia*, 45(2), 399-432.
- Llorca-Jaña, M. (2014). The impact of «early» nineteenth-century globalization on foreign trade in the Southern Cone: a study of British trade statistics. *Investigaciones de Historia Económica-Economic History Research*, 10(1), 46-56.
- Llorca-Jaña, M. (2017). Chilean exports of copper to Wales during the nineteenth century: their impact on the Chilean and Welsh economies. *Revista de Historia Social y de las Mentalidades*, 21(1), 27-62.
- Llorca-Jaña, M., Araya, R. y Navarrete, J. (2018). Antropometría histórica de Chile: Evolución de la estatura de la población en el largo plazo, siglos XVIII-XX. *Estudios Atacameños* 56.
- Llorca-Jaña, M., Robles, C., Navarrete, J. y Araya, R. (2017). La agricultura y la élite agraria chilena a través de los catastros agrícolas, c.1830-1855. *Historia*, 50(2).
- Llorca-Jaña, M., Navarrete, J., Araya, R. y Droller, F. (2018). Height in eighteenth century Chilean men: evidence from military records, 1730s-1800s. *Economics y Human Biology*, 29, 168-178.
- Llorca-Jaña, M. y Navarrete, J. (2015). The real wages and living conditions of construction workers in Santiago de Chile during the later colonial period, 1788-1808. *Investigaciones de Historia Económica-Economic History Research*, 11(2), 80-90.
- Llorca-Jaña, M. y Navarrete, J. (2017). The Chilean economy during the 1810s-1830s and its entry into the world economy. *Bulletin of Latin American Research*, 36(3), 354-369.
- López, E. (2014). *El proceso de construcción estatal en Chile. Hacienda pública y burocracia, 1817-1860*. DIBAM-CIDBA.
- Loveman, B. (2001). *Chile: The Legacy of Hispanic Capitalism*. Oxford University Press.
- Mamalakis, M. (1976). *The growth and structure of the Chilean economy: from independence to Allende*. Yale University Press.
- Martínez, J. J. (2018a). Consumo y comercio de carnes en el corregimiento de Santiago, 1773-1778. *Historia*, 52(2), publicación inminente.

- Martínez, J. J. (2018b). Consumo de tabacos en Santiago de Chile durante el periodo tardío colonial e inicios de la era republicana. *Historia Agraria* 76, publicación inminente.
- Mayo, J. (1979). Before the Nitrate Era: British Commission Houses and the Chilean Economy, 1851-80. *Journal of Latin American Studies*, 11(2), 283-302.
- Mayo, J. (2001). The development of British interests in Chile's Norte Chico in the early nineteenth century. *The Americas*, 57(3), 363-394.
- Mac-Clure, O. (2012). *En los orígenes de las políticas sociales en Chile, 1850-1879*. Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- Méndez, L. M. (2004). *La exportación minera en Chile 1800-1840. Un estudio de historia económica y social en la transición de la Colonia a la República*. Editorial Universitaria.
- Millar, R. (1994). *Políticas y teorías monetarias en Chile, 1810-1925*. Universidad Gabriela Mistral.
- Nazer, J., Llorca-Jaña, M. y Navarrete, J. (2017). The Cousiño-Goyenechea family, 1810-1940: a big Chilean family business. *Atenea* 516.
- Oppenheimer, R. (1982). National Capital and National Development: Financing Chile's Central Valley Railroads. *Business History Review*, 56(1), 54-75.
- Ortega, L. (1982). The first four decades of the Chilean coal mining industry 1840-1879. *Journal of Latin American Studies*, 14(1).
- Ortega, L. (1985). Economic policy and growth in Chile from independence to the war of the Pacific. En C. Abel y C. Lewis (Eds.), *Latin America, Economic imperialism and the State* (pp. 147-171). Athlone Press.
- Ortega, L. (2005). *Chile en Ruta al capitalismo: cambio, euforia y depresión, 1850-1880*. DIBAM.
- Ortega, L. (2009). Del auge a la crisis y la decadencia. La minería del cobre entre 1875 y 1925. En L. Ortega et al. (Eds.), *Sociedad y minería en el Norte Chico, 1840-1930*. Universidad de Santiago de Chile.
- Pinto Rodríguez, J. (1981). *Las minas de azogue de Punitaqui*. Universidad del Norte.
- Pinto Rodríguez, J. (2010). La Independencia de Chile y la Génesis de la República. En Silva, H. A. (Ed.), *Historia Económica del Cono Sur de América* (pp. 369-420). IPGH.
- Pinto Vallejos, J. (1994). Minería e industrialización: la economía del Norte Chico y los inicios de la industria nacional. En I. Herrera y R. Ortiz, *Minería Americana colonial y del siglo XIX*. INAH.
- Pinto Vallejos, J. y Ortega, L. (1991). *Expansión minera y desarrollo industrial*. Universidad de Santiago de Chile.

- Prados de la Escosura, L. (2006). The economic consequences of independence in Latin America. En V. Bulmer-Thomas, J. H. Coatsworth y R. Cortés-Conde (Eds.), *The Cambridge economic history of Latin America. Volume 1, The colonial era and the short nineteenth century*. Cambridge University Press.
- Prados de la Escosura, L. (2009). Lost Decades? Economic Performance in Post-Independence Latin America. *Journal of Latin American Studies*, 41(2), 279-307.
- Prados de la Escosura, L. y Amaral, S. (Eds.). (1993). *La Independencia Americana, Consecuencias Económicas*. Alianza.
- Przeworski, J. (1980). *The decline of the copper industry in Chile and the entrance of North American capital, 1870-1916*. Multinational Corporations.
- Ramírez, H. (1967). *Antecedentes económicos de la independencia de Chile*. Universidad de Chile.
- Rector, J. L. (1975). Transformaciones Comerciales Producidas por la Independencia de Chile. *Revista Chilena de Historia y Geografía* 143, 107-126.
- Rector, J. L. (1975b). Transformaciones Comerciales Producidas por la Independencia de Chile: el mercader y su casa comercial. *Revista Chilena de Historia y Geografía*, 144, 62-80.
- Rector, J. L. (1985). El Impacto Económico de la Independencia en América Latina: el Caso de Chile. *Historia* 20, 295-318.
- Rengifo, M. (1835). *Memoria de Hacienda*. Sesiones de los Cuerpos Legislativos de la República de Chile.
- Rippy, J. F. (1947). Latin America and the British Investment «Boom» of the 1820's. *Journal of Modern History*, 19(2), 122-129.
- Rippy, J. F. (1948). British investments in Latin America, end of 1876. *Pacific Historical Review*, 17(1), 11-18.
- Robles, C. (2003). Expansión y transformación de la agricultura en una economía exportadora: La transición al capitalismo agrario en Chile, 1850-1930, *Historia Agraria* 29, 45-80.
- Robles, C. (2009). Agrarian Capitalism and Rural Labour: The Hacienda System in Central Chile, 1870-1920. *Journal of Latin American Studies*, 41(3), 493-526.
- Ross, C. (1991). Orígenes de la vida bancaria en Chile: 1811-1850. *Revista Libertador O'Higgins* 8, 19-57.
- Ross, C. (2003). *Poder, mercado y Estado: los bancos de Chile en el siglo XIX*. Lom.
- Rydell, R. A. (1952). *Cape Horn to the Pacific. The rise and decline of an ocean highway*. University of California Press.
- Sagredo, R. (1997). Chile: 1823-1831. El desafío de la administración y organización de la hacienda pública. *Historia* 30, 287-312.

- Salazar, G. (2009). *Mercaderes, empresarios y capitalistas. Chile, siglo XIX*. Editorial Sudamericana.
- Sánchez-Santiró, E. (2009). El desempeño de la economía mexicana tras la independencia, 1821-1870: nuevas evidencias e interpretaciones. En E. Llopis y C. Marichal (Eds.), *Latinoamérica y España, 1800-1850. Un crecimiento económico nada excepcional*. Marcial Pons Historia.
- Sanfuentes, V. (1993). La libertad de comercio, 1847. En S. Villalobos y R. Sagredo (Eds.), *Ensayistas proteccionistas del siglo XIX*. CIDBA.
- Sanhueza, M. C. (2018). *Por los caminos del valle central de Chile: el sistema vial entre los ríos Maipo y Mataquito (1790-1860)*. Centro de Investigaciones Diego Barros Arana.
- Sepúlveda, S. (1959). *El trigo chileno en el Mercado mundial*. Editorial Universitaria.
- Stein, J. y Stein, B. (1970). *The colonial heritage of Latin America*. Oxford University Press.
- Valenzuela, L. (1992). The Chilean copper smelting industry in the mid-nineteenth century: phases of expansion and stagnation, 1834-58. *Journal of Latin American Studies*, 24(3).
- Valenzuela, L. (1995). *Tres Estudios sobre el comercio y la fundición de cobre en Chile y en el mercado mundial, 1830-1880*. Librería Chile Ilustrado.
- Valenzuela, L. (2000). *Mineros y minería en una región del Norte Chico*. Librería Chile Ilustrado.
- Valenzuela, L. (2001). Copper: Chilean miners and British smelters in the mid-nineteenth century. En P. Panayiotopoulos y G. Capps (Eds.), *World Development*. Pluto Press.
- Véliz, C. (1961). *Historia de la marina mercante de Chile*. Ediciones de la Universidad de Chile.
- Véliz, C. (1975). Egaña, Lambert, and the Chilean Mining Associations of 1825. *Hispanic American Historical Review*, 55(4), 637-663.
- Véliz, C. (1977). The Irisarri Loan. *Boletín de Estudios Latinoamericanos y del Caribe* 23, 3-20.
- Vicuña Mackenna, B. (1941). La Luz en Santiago. *Revista Chilena de Historia y Geografía* 98.
- Villablanca, H. (1992). La estructura socioeconómica chilena en el decenio 1820-1830. *Revista de Sociología* 6-7.
- Villalobos, S. (1968). *El comercio y la crisis colonial*. Editorial Universitaria.
- Villalobos, S. y Sagredo, R. (2004). *Los estancos en Chile*. Fiscalía Nacional Económica.
- Will, M. (1960). La Política Económica de Chile, 1810-1864. *El Trimestre Económico*, 27(2), 238-257.
- Wolff, I. (1954). Algunas consideraciones sobre causas económicas de la emancipación Chilena. *Anuario de Estudios Americanos* XI, 169-196.

Yáñez, C. (2012). Economic Modernization in Adverse Institutional Environments: The Cases of Cuba and Chile. En C. Yáñez y A. Carreras, *The economies of Latin America: new cliometric data*. Pickering y Chatto.

## CAPÍTULO 3

### CHILE DURANTE LA ERA DEL SALITRE, 1880-1930<sup>1</sup>

*Rory M. Miller*<sup>2</sup>

La era del salitre ha pasado a ser un período controvertido al intentar explicar el desarrollo económico de Chile. La guerra del Pacífico (1879-1883), en la cual las fuerzas militares chilenas capturaron las provincias de Antofagasta y Tarapacá, ricas en salitre, marca su comienzo. Por su parte, la Gran Depresión (1929-1933), con el colapso de la industria salitrera, marca su fin. Muchos autores han criticado el papel que desempeñaron durante ese período los hombres de negocios extranjeros y la élite chilena. Temprano en el siglo XX, por ejemplo, Francisco A. Encina (1958 [1911], p. 138) se quejaba así: «Abandonamos la explotación [del salitre] al extranjero, y nos limitamos a suministrar los brazos ... y a cobrar un impuesto que nos ha permitido construir algunos ferrocarriles, puentes y palacios, y alimentar una nube de parásitos, sin gravar las

---

<sup>1</sup> Traducción de Silvia Hernández.

<sup>2</sup> Agradezco mucho a Robert Greenhill, Gonzalo Islas y Manuel Llorca por sus comentarios a versiones anteriores de este capítulo. Cualquier error que subsista es de mi responsabilidad.



demás industrias», agregando que «la inversión directa del capital extranjero aprovecha poco al desarrollo económico nacional... El extranjero extrae riquezas del suelo sin incorporar nada útil a la futura expansión» (p. 157). Más tarde durante el siglo XX, autores estructuralistas, marxistas y dependentistas adoptaron una visión similar. «Las metrópolis imperialistas», escribió André Gunder Frank (1971, p. 110) en una famosa presentación sobre la teoría de la dependencia, «expropió la plusvalía económica de Chile y se la apropió para su propio desarrollo. En vez de desarrollar la economía chilena, el salitre de Chile sirvió para desarrollar la agricultura europea».

En las décadas de 1970 y 1980, economistas más ortodoxos llegaron a conclusiones diferentes. Markos Mamalakis (1971) estimó que entre 1880 y 1924, un tercio de los ingresos por las exportaciones chilenas de salitre llegaron a manos del Estado, y que el costo de producción (mano de obra, equipos, combustibles, transportes) alcanzaba otro tercio, dejando el residuo como un ingreso compartido por capitalistas nacionales y extranjeros. Carmen Cariola y Osvaldo Sunkel (1982) discreparon con la interpretación pesimista de Frank, sosteniendo que el salitre trajo positivos efectos sobre la economía del país, a través de la demanda creada por mano de obra, infraestructura, bienes de consumo y servicios. Para ellos, el ingreso derivado del salitre fue fundamental para la expansión del capitalismo chileno y para el crecimiento del Estado.

Es imposible escribir la historia económica de este período sin poner al centro la agitada evolución de la industria salitrera, que otorgó a Chile una posición dominante en el mercado mundial de fertilizantes. El Norte Grande (las provincias de Tarapacá y Antofagasta) fue sin duda un enclave geográfico aislado del resto del país, excepto por mar y por comunicación telegráfica, pero ¿hasta qué punto fue también un enclave económico? ¿Cómo organizó Chile la industria y cómo aprovechó su control de los mercados mundiales? ¿Qué impacto tuvo el salitre en el resto de la economía? ¿Cómo respondieron el gobierno y los productores cuando quedó amenazado su predominio en la década de 1920? ¿Se hubiese desarrollado Chile de manera diferente sin el salitre, contrafactual implícito en las afirmaciones e interpretaciones antes citadas? Brian Loveman (1979, p. 169) sostiene que «el auge del salitre permitió que la dura

realidad económica del desarrollo dependiente de las exportaciones se postergara otras cuatro décadas». Los impuestos del salitre, que aportaban al Estado aproximadamente la mitad de sus ingresos ordinarios entre 1880 y 1918, «financiaron las obras públicas y la modernización, sin resolver las contradicciones internas de la economía ni las desigualdades estructurales de la sociedad chilena» (Loveman, 1979, p. 90).

## LA ECONOMÍA DEL SALITRE

Cuando las fuerzas militares chilenas ocuparon el Norte Grande en 1879-1880, el gobierno heredó una situación llena de problemas. En Antofagasta, hasta entonces territorio boliviano, la principal empresa era la Compañía de Salitres y Ferrocarriles de Antofagasta, controlada por capitalistas chilenos, pero con participación minoritaria de una casa mercantil inglesa, Antony Gibbs & Sons. Las objeciones de esa empresa a las exigencias bolivianas de mayores impuestos habían constituido el *casus belli*. En Tarapacá, el gobierno peruano había nacionalizado gradualmente la industria salitrera después de 1875. Sin embargo, sus intentos de colocar un nuevo empréstito extranjero para compensar a los propietarios habían fracasado. Fueron pagados en cambio con certificados, muchos de los cuales no estaban asignados a ninguna propiedad en particular (González, 2014). La situación de la propiedad se complicó aún más porque Perú ya había emitido dos grandes empréstitos en Europa, en 1870 y 1872, hipotecando las reservas estatales de guano y salitre. Esto significó que, después de que Perú entrara en morosidad en 1876, los poseedores extranjeros de bonos reclamaban las reservas de estos abonos en el territorio que Chile ocupó militarmente.

El salitre había comenzado, desde la década de 1870, a reemplazar al guano peruano en los mercados mundiales como principal fertilizante nitrogenado. La demanda provenía fundamentalmente de Europa continental, para utilizarlo principalmente en el cultivo de remolacha en países como Alemania, aunque los agricultores también lo empleaban en otros tubérculos y en cereales. Adicionalmente, el salitre era un insumo vital para la producción de

explosivos, existiendo además una demanda significativa por yodo (subproducto del salitre), por parte de la industria farmacéutica. La cadena de producción se asemejaba a la del guano, siendo la principal diferencia que el salitre exigía un mayor procesamiento y debía ser transportado hasta la costa donde era embarcado. En la Figura 1 se presenta la forma en que estaba estructurada la actividad antes de finales de la década de 1920.

FIGURA 1. CADENA DE PRODUCCIÓN DEL SALITRE



Fuente: Miller y Greenhill (2006, p. 248).

Al respecto, deben dejarse en claro algunos puntos importantes. Primero, las firmas contaban con el potencial para integrar verticalmente sus operaciones a lo largo de la cadena de producción, lo que significa que una empresa individual podía controlar todo el proceso, desde la producción en las oficinas chilenas hasta la distribución en Europa. Segundo, había escasa demanda de salitre en Chile. Las ventajas dentro de la cadena alcanzaban por lo tanto a los intermediarios, fundamentalmente casas comerciales extranjeras, que contaban con un buen conocimiento de los mercados de exportación y de las redes para distribuir el salitre. Tercero, la

demanda era estacional. La mayor parte de las ventas se realizaba durante la primavera europea (enero a abril), pero la producción debía continuar todo el año para satisfacer los picos de la demanda. Las firmas podían almacenar salitre en las oficinas, en puertos chilenos o en Europa, pero eso exigía capital o crédito para financiar las existencias. Cuarto, la demanda era elástica con respecto a los ingresos, de manera que si los ingresos de los agricultores caían, la demanda se reducía, pero no era elástica en cuanto a precios: precios más bajos simplemente se traducían en una caída de los ingresos de los productores de salitre.

Bajo la presión de la guerra y la necesidad de aumentar los ingresos al mismo tiempo que se hacía frente a las diversas reclamaciones sobre el salitre, el gobierno chileno adoptó varias decisiones críticas entre 1880 y 1882. En primer lugar, después de prolongados debates en el Parlamento, en octubre de 1880 se decidió aumentar el impuesto a las exportaciones en Tarapacá y Antofagasta hasta 1,60 pesos chilenos por quintal métrico, equivalente a 6 chelines en libras esterlinas (al tipo de cambio oficial de 48 peniques), con reducciones temporales para Taltal y Aguas Blancas (O'Brien, 1982)<sup>3</sup>. Un dato importante es que se vinculó con un respaldo en oro, protegiendo así el ingreso estatal frente a la depreciación del peso que comenzó a partir de 1878. Después se decidió devolver las salitreras de Tarapacá a aquellos empresarios privados que podían reunir suficientes certificados para apoyar una reclamación válida a la propiedad individual. Dado que estos certificados se negociaban con fuertes descuentos, los especuladores con acceso a financiamiento tuvieron la posibilidad de adquirir oficinas a bajo precio (González, 2014). Una vez que el gobierno reconocía sus derechos de propiedad, los empresarios con buen acceso al capital adoptaban la nueva tecnología Shanks para procesar el salitre, que James Humberstone había desarrollado en Tarapacá poco antes de la guerra. La producción subió de 4,6 millones de quintales en 1881 a 10,8 millones en 1883

<sup>3</sup> Antes de su conversión decimal en 1971, la libra estaba compuesta de 20 chelines; 12 peniques formaban un chelín (i.e. 240 peniques una libra). El impuesto por lo tanto valía £0,30 el quintal en divisa decimal, o £3,00 una tonelada métrica. El precio promedio del salitre en 1882 era de alrededor de £8,60 la tonelada, o £0,86 el quintal (un quintal métrico equivale a 100 kilogramos), alrededor de 35% del precio en Londres.

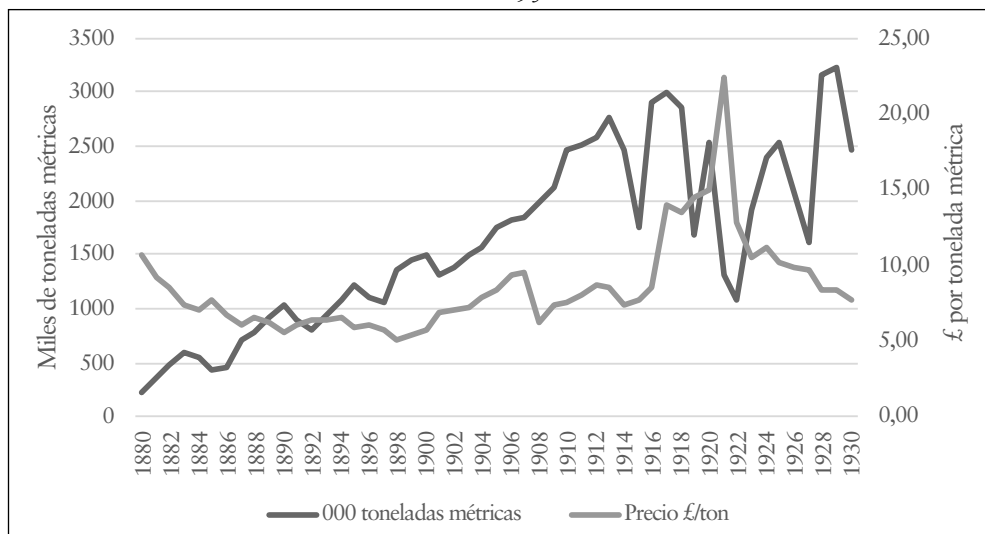
(González, 2014). Como resultado del aumento de la producción y de los impuestos, los ingresos del Estado chileno crecieron desde un promedio anual de aproximadamente £3 millones en 1876-1878 a más de £6 millones en 1882-1883, aliviando los problemas fiscales que arrastraba (Cariola y Sunkel, 1982). Sin embargo, el rápido crecimiento de la producción, en particular de las oficinas adquiridas por empresarios ingleses y alemanes, saturó el mercado. En junio de 1884, en parte por temor a que el Estado pudiera transferir más terrenos salitreros a nuevos reclamantes, los productores constituyeron una «combinación» para limitar la producción y contar con una voz única que representara sus intereses (González, 2013).

Durante los próximos treinta años, la historia de la industria salitrera será una historia de repetidos ciclos de sobreproducción. Un rápido crecimiento de la oferta creaba un excedente en el mercado, provocando caída de los precios. Como respuesta, los productores formaban un cartel o combinación para restringir la producción. Una vez este cartel se disolvía, se generaba un ciclo renovado de inversión, utilizando a menudo terrenos no explotados vendidos por el Estado, lo que llevaba de nuevo a un exceso de oferta.

El colapso de la primera combinación en 1886 estimuló, por lo tanto, una nueva ronda de inversiones, incluyendo el lanzamiento de 18 nuevas compañías en la Bolsa de Londres en 1888-1889. Varias de ellas fueron promovidas por el mal afamado «Coronel» John Thomas North, que había adquirido grandes holdings de certificados descontados de salitreras, y había logrado el control de la monopólica Nitrate Railways Company, que dominaba Tarapacá (Rippy, 1959; Thomson, 2005). Hacia 1889, las compañías registradas en Inglaterra controlaban 69% de la producción de salitre (O'Brien, 1982). Sin embargo, como lo observa Sergio González (2014), el acceso al capital inglés facilitó indudablemente la rápida difusión de la tecnología Shanks, creando lo que para su época fue una industria moderna y eficiente. Nada podría haber surgido con esa rapidez si no hubiese existido tal inversión. El alto porcentaje de propiedad en manos de extranjeros se fue diluyendo gradualmente. Después del colapso de la tercera combinación, en 1898, más compañías chilenas invirtieron en Antofagasta y Taltal. Asimismo, hubo inversiones adicionales por parte de empresarios chilenos durante el

*boom* bursátil de 1905-06. Aunque no siempre es fácil asignar una nacionalidad, la lista de exportadores en 1910 muestra que los dos mayores eran firmas alemanas, y el tercero, la Antofagasta Company, estaba en manos de chilenos. Sin embargo, de las 77 firmas de la lista, 31 tenían nombres ingleses (Cariola y Sunkel, 1982).

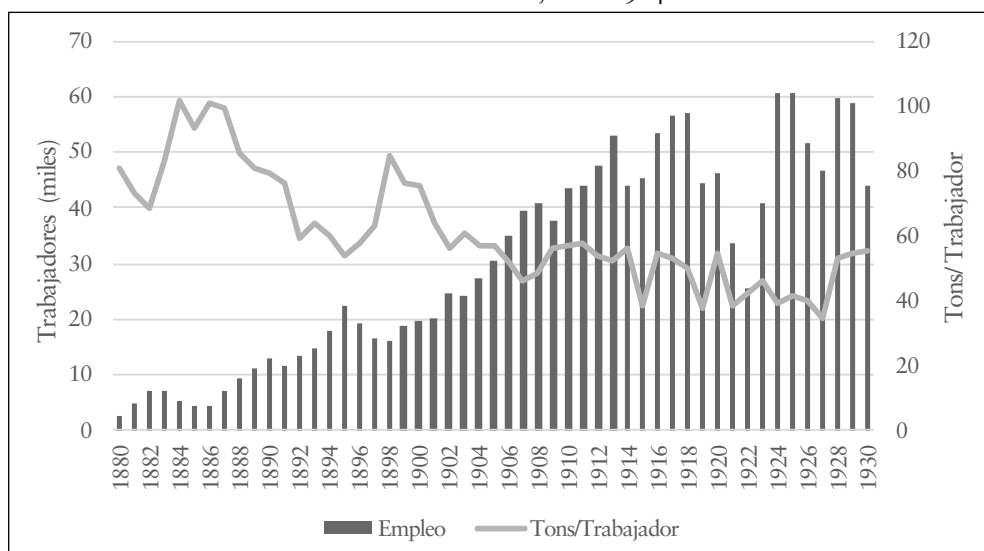
GRÁFICO 1. PRODUCCIÓN Y PRECIOS DE LA INDUSTRIA SALITRERA CHILENA, 1880-1930



Fuentes: Precios convertidos utilizando tasa de cambio \$/£. Braun et al. (2000).

En el Gráfico 1 se aprecia cómo la producción creció regularmente antes de 1913, con interrupciones cada vez que los productores formaban combinaciones en un intento por afirmar los precios. Las caídas de precios que llevaron a la primera y segunda combinaciones en 1884 y 1891 son también evidentes. Sin embargo, después de todo, los precios se mantuvieron razonablemente altos hasta la llegada de una breve recesión, en 1907. Después de 1913, la volatilidad de los precios se hizo mucho más marcada, primero a causa de la guerra, y luego debido al colapso del mercado en 1919, al auge y caída de 1920-1921, y a los problemas que surgen de la competencia en los mercados europeos en torno a los fertilizantes durante el resto de la década.

GRÁFICO 2. EMPLEO Y PRODUCTIVIDAD DE LA MANO DE OBRA EN LA INDUSTRIA SALITRERA CHILENA, 1880-1924



Fuente: Cifras de empleo, en Cariola y Sunkel (1982); productividad calculada a partir de esas cifras y de las estadísticas de producción en Gráfico 1.

En el Gráfico 2 se muestran las oportunidades de empleo que ofrecía la industria del salitre. La fuerza de trabajo creció de manera particularmente rápida después del fracaso de la primera combinación en 1886, y nuevamente cuando la tercera combinación colapsó en 1898, al mismo tiempo que al abandonar Chile el patrón oro comenzaba a reducirse el costo de la mano de obra<sup>4</sup>. De este modo, el empleo se duplicó entre 1891 y 1902, y nuevamente entre esta última fecha y 1913, cuando superó por primera vez los 50.000 trabajadores. Estas cifras no incluyen a los trabajadores de actividades auxiliares, tales como ferrocarriles o los puertos nortinos. Los problemas de largo plazo que enfrentaba la industria se aprecian sin embargo en una estimación gruesa de la productividad de la mano de obra (producción anual por trabajador), indicada en el eje secundario del gráfico, que describe una tendencia negativa continuada, con excepción del período entre 1895 y 1898, cuando

<sup>4</sup> Sobre la historia monetaria de Chile para este período, consultar el capítulo 12 de este volumen, a cargo de los Couyoumdjian.

la adhesión de Chile al patrón oro encareció la mano de obra y la tercera combinación redujo drásticamente el empleo.

A grandes rasgos, los historiadores han sugerido cinco críticas principales acerca de la forma en que se desarrolló la industria salitrera, sin debatir sobre el impacto que tuvo en el resto de la economía: la extensión de la propiedad en manos de extranjeros y las ganancias que extrajeron del país; el potencial monopólico; la interferencia de las empresas extranjeras en la política chilena; el descenso de la productividad y la falta de innovación después de los años 1890; y las malas condiciones laborales.

En relación con la propiedad en manos extranjeras, en los primeros años de la década de 1880 Chile tenía muy pocas opciones, excepto abrir la industria al capital europeo, si quería reducir la amenaza de permanentes disputas legales con los acreedores de Perú. Esa inversión tuvo indudablemente un impacto rápido y positivo sobre la producción, pero disminuyó el control del Estado chileno sobre la industria y dio a los promotores de las empresas, como North, la oportunidad de acumular significativas ganancias especulativas (González, 2014). Algunas de las compañías establecidas por North y otros empresarios extranjeros pagaron más adelante muy buenos dividendos durante muchos años. Rippy (1959) destaca las compañías de Liverpool y Londres organizadas por North y sus socios: la Cía Alianza, que controlaba Gibbs, y la Cía Salar del Carmen (vinculada a Balfour Williamson), agregando que en 1913 solo 8 de las 35 salitreras que cotizaban en la Bolsa de Londres no generaron dividendos (ver también Greenhill 1977). La Nitrate Railways Company también produjo buenas ganancias, a pesar de que Gibbs y otros impugnaron con éxito su monopolio sobre los transportes de Tarapacá (Blakemore, 1974; Thomson, 2005). Una vez que se construyeron ferrocarriles concurrentes, disminuyó la amenaza de un «Trust del Salitre» dominado por ingleses. Si bien las cinco combinaciones anteriores a 1930 demostraron la capacidad de los productores para controlar la industria a corto plazo, esos primeros acuerdos nunca duraron más de dos o tres años. De hecho, los gobiernos chilenos comenzaron a apoyar dichos dispositivos porque hacían más lenta la sobreexplotación de recursos



naturales, y porque permitían predecir mejor los ingresos fiscales (Greenhill, 1977).

Los principales argumentos acerca de la interferencia política de las compañías inglesas tienen relación con la guerra civil de 1891, que enfrentó al presidente Balmaceda contra las fuerzas del Congreso. Varios historiadores chilenos consideran que los capitalistas ingleses frustraron deliberadamente los planes de Balmaceda para utilizar los ingresos del salitre en inversiones públicas y en un desarrollo autónomo del país. Sin embargo, varios académicos extranjeros, incluso radicales, tienden a responsabilizar de la guerra a rivalidades políticas internas cada vez más profundas (por ejemplo, Blakemore, 1974; Loveman, 1979; Zeitlin, 1988; Collier y Sater, 1996). Blakemore también destacó que hubo diferencias entre las firmas británicas: tanto Campbell Outram como Gibbs se opusieron al monopolio en transportes de North. Estos autores, sin embargo, reconocen que varias de las empresas salitreras simpatizaron con las fuerzas rebeldes y les aportaron los ingresos de los impuestos una vez que aquellas capturaron Tarapacá. Todos los historiadores enfrentan el problema de que los archivos de las empresas del coronel North desaparecieron, por lo cual es difícil alcanzar una respuesta concluyente.

En el Gráfico 2 se muestra cómo creció regularmente el empleo directo en la industria hasta fines de la Primera Guerra Mundial, y al mismo tiempo declinó la productividad de la mano de obra. Esto se debió parcialmente a la explotación de depósitos de menor ley. Observadores chilenos también criticaban a las firmas salitreras extranjeras por la falta de innovación tecnológica después de haber introducido el proceso Shanks. Un problema estriba en que el precio del salitre se fijaba en libras esterlinas y, por tanto, las compañías recibían sus ganancias en esa moneda, lo que presentaba un escaso incentivo para comprometerse en inversiones de capital que aumentaran la productividad. Podían, en cambio, emplear un mayor número de obreros manuales de manera relativamente barata, especialmente después de 1898, cuando el peso chileno se depreció, encareciendo las importaciones de bienes de capital en relación con el costo salarial. Más aún, las combinaciones distribuyeron normalmente cuotas de producción de acuerdo con la capacidad de cada oficina, protegiendo así a las firmas ineficientes, que operaban con altos costos, pero que

mantenían altos niveles de empleo. Alejandro Bertrand, un conocido experto en este sector productivo que escribió inmediatamente después de la Primera Guerra Mundial, fue severo en cuanto a la falta de investigación química realizada por las compañías y por el Estado, y por el grado de despilfarro de material bruto (caliche) y de subproductos como el yodo que ocurría en las oficinas. Bertrand argumentó que resultaba difícil nombrar un solo avance real que se haya introducido en el proceso productivo, excepto la sustitución de carbón por petróleo como combustible (Bertrand, 1920). Por su parte, las compañías eran acusadas frecuentemente de explotar a sus trabajadores. Aunque los salarios en dinero pueden haber sido superiores a los de otras regiones de Chile, los críticos sostienen que las compañías recobraban gran parte de sus costos a través de las restricciones al desplazamiento de mano de obra entre oficinas, al pago con fichas y a los altos precios de las tiendas (pulperías) de la compañía donde los trabajadores estaban obligados a comprar (Bergquist, 1986; Pinto, 2007).

## EL IMPACTO DEL SALITRE EN LA ECONOMÍA GENERAL

Markos Mamalakis, como se ha mencionado antes, estimó que aproximadamente dos tercios del valor total de las exportaciones de salitre se mantuvieron dentro de la economía chilena, ya sea a través de los ingresos estatales por los impuestos a la exportación, o a través de los gastos que la actividad realizaba en insumos adquiridos en Chile (mano de obra, herramientas y equipos, servicios de transporte, combustible). Marc Badia-Miró y José Díaz-Bahamonde (2017), utilizando una metodología más sofisticada, alcanzan una estimación inferior, cercana a 60%, pero estiman que el cálculo es problemático, en especial si se considera el impacto más amplio de actividades que de otro modo no hubiesen existido, tales como el empleo en ferrocarriles y puertos en el Norte y los servicios comerciales y financieros. La necesidad de considerar efectos multiplicadores crea dificultades adicionales. Cualquiera sea la estimación que uno acepte, es claro que el salitre no fue un enclave, a pesar de la localización geográficamente aislada de las actividades. Contribuyó

significativamente al crecimiento de la demanda agregada en todo el país, ya sea por las compras de las compañías, de sus obreros y de sus proveedores de servicios en el Norte, o a través de la utilización por el Estado de los ingresos que se derivaban directa o indirectamente de la industria.

En relación con el crecimiento de la demanda en el Norte, Gabriel Palma (2000) observa las graves dificultades que presenta el cálculo del impacto neto de los salarios pagados por las oficinas, porque uno tendría que asumir que, sin esa actividad, los trabajadores chilenos tendrían que haber sido empleados en otro lugar. Sin embargo, los salarios en dinero de los trabajadores salitreros superaban aquellos de la mano de obra no especializada en la agricultura (como lo sugieren las frecuentes quejas de los terratenientes de Chile Central por la emigración y escasez de mano de obra), mientras que su trabajo no era para nada estacional (muchos trabajadores agrícolas eran jornaleros). Además, miles de inmigrantes peruanos y bolivianos llegaban a trabajar a Tarapacá y, en menor medida, a Antofagasta, constituyendo un 22% y un 33% de la población de Tarapacá en 1895 y 1907, respectivamente (Monteón, 1979). Estos trabajadores inmigrantes adicionales consumían alimentos y otros bienes esenciales producidos en Chile. Además de las necesidades de consumo de los trabajadores, las oficinas y negocios del Norte que dependían del salitre tenían otros gastos, que aumentan la demanda agregada. Es indudable, como sostiene Palma (2000, p. 226), que la industria salitrera «figuraba en ese período entre los principales clientes de varias fundiciones, talleres y establecimientos que producían materiales de transporte». La necesidad de combustible estimuló la demanda de carbón chileno, producido en el Sur, y el transporte marítimo del mismo. La industria local se benefició también con la construcción de plantas eléctricas térmicas para abastecer a las ciudades y las necesidades de fundiciones y fábricas que utilizaban vapor como energía. La producción total de carbón de Chile casi se duplicó, desde aproximadamente 570 mil toneladas métricas inmediatamente antes de la guerra del Pacífico, a más de un millón de toneladas en 1910 (Braun et al., 2000).

El impacto sobre los ingresos del gobierno provenientes de los impuestos al salitre se concentró mayormente en Chile Central.

Además de las fuerzas armadas, la policía y la administración de justicia, los gastos fueron a infraestructura económica (ferrocarriles, caminos y puentes), así como a necesidades de desarrollo social, en particular educación primaria. Estas fueron las prioridades de Balmaceda y siguieron siéndolo en gran medida para las administraciones que lo sucedieron (Bowman y Wallerstein, 1982). El número de empleados públicos aumentó de 3.048 en 1880 a 13.119 en 1900 y 27.469 en 1919 (Cariola y Sunkel, 1982).

Por lo tanto, el crecimiento de la población urbana fue pronunciado durante el período, estimulado por un aumento del comercio (en el caso de puertos como Iquique, Antofagasta y Valparaíso), o por el gasto gubernamental y el crecimiento industrial en Santiago y Concepción. El desarrollo de Santiago fue particularmente marcado. En 1930 era la cuarta ciudad más grande de Sudamérica (Mitchell, 1985). En el Cuadro 1 se presenta la población en los mayores centros urbanos.

CUADRO 1. CRECIMIENTO URBANO EN CHILE, 1875-1930: POBLACIÓN DE LAS PRINCIPALES CIUDADES

Ciudad	1875	1885	1895	1907	1920	1930
Iquique		15,391	33,031	40,171	37,421	46,458
Antofagasta		7,588	13,530	32,496	51,531	53,247
Valparaíso	97,737	104,952	122,447	162,447	182,422	193,205
Santiago	150,367	189,332	256,403	332,724	507,296	696,231
Concepción	18,277	24,180	39,837	55,330	64,074	74,589

Notas al cuadro: En 1907, otras ciudades con más de 20.000 habitantes eran Viña del Mar (26.262), Talca (38.040) y Chillán (39.117). En 1930, otras ciudades con más de 20.000 habitantes eran La Serena (20.696), Viña del Mar (49.488), Rancagua (23.339), Talca (44.920), Chillán (39.115), Talcahuano (27.594), Lota (25.032), Temuco (35.748), Valdivia (34.296) y Punta Arenas (24.307).

Fuente: Nazer y Camús (2004).

Ya en 1895, Chile, junto con Argentina y Uruguay, estaba mucho más urbanizado que la mayoría de los países de América Latina. Hacia 1920, aproximadamente 30% de la población vivía en ciudades de más de 20.000 habitantes. Más aún: la proporción de la población urbana que se desempeñaba en actividades de servicios

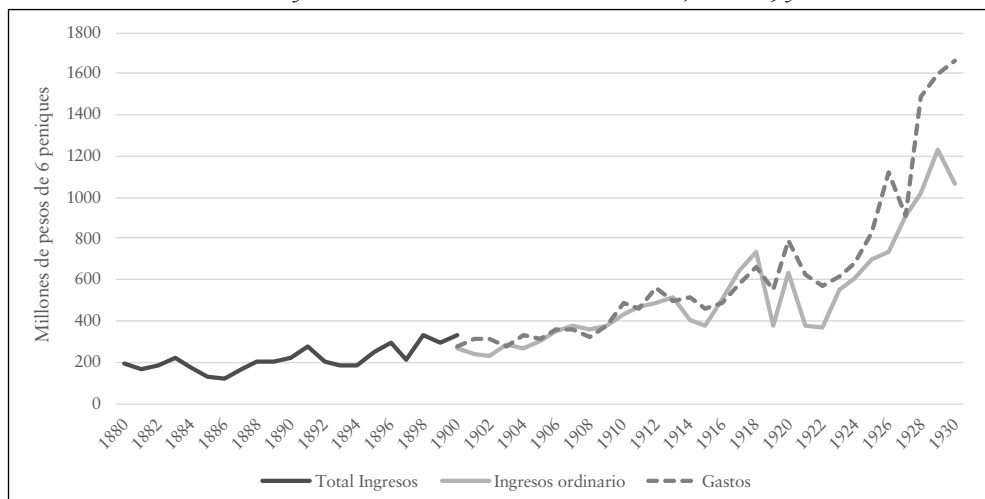
era probablemente superior a la del resto de América Latina (Remer, 1976).

En otras palabras, Chile pasó a ser un caso atípico entre los países latinoamericanos. Sus exportaciones dependían de un sector minero dominado por extranjeros del cual el Estado podía obtener ingresos sustanciales; una proporción significativa de la población vivía en ciudades en crecimiento y modernizantes, mientras la mayoría de la población era rural (y pobre); y su agricultura abastecía a los mercados domésticos incluso en mayor grado que a mediados del siglo XIX, cuando Chile exportaba grandes cantidades de trigo y harina. Las implicancias de estos factores pueden verse si examinamos con mayor detalle el papel del gobierno y el desarrollo de la agricultura y la industria. Posteriormente, el capítulo se referirá a los problemas que surgieron para este modelo durante y después de la Primera Guerra Mundial.

## EL PAPEL DEL GOBIERNO

La ocupación chilena de la región salitrera rescató a las finanzas fiscales de los serios problemas que enfrentaba el gobierno chileno y que habían aparecido justo antes de la guerra (Sater, 1979). En el Gráfico 3 se ilustra cómo evolucionaron los ingresos y los gastos fiscales durante la era del salitre. Las cifras están expresadas en pesos oro chilenos de 6 peniques (en otras palabras, a una tasa de cambio de 40 pesos la libra esterlina), para tomar en consideración que el peso (nominal) chileno se desvalorizó permanentemente durante todo el período. Las series de ingresos gubernamentales reflejan también un cambio contable en 1901: desde medir el ingreso total incluyendo elementos «extraordinarios» a considerar solo los ingresos «ordinarios».

GRÁFICO 3. INGRESO Y GASTO GUBERNAMENTAL, 1880-1930



Fuente: Mitchell (1985).

Durante todo el período, los impuestos al salitre fueron fundamentales para las finanzas del gobierno. Sin embargo, como consecuencia de la decisión adoptada a comienzos de la década de 1880, de establecer un impuesto fijo sobre cada quintal exportado, y no sobre las ganancias, que hubiese sido mucho más difícil de administrar, las fluctuaciones anuales del volumen de exportaciones podían llegar a afectar gravemente el presupuesto nacional. El ingreso fiscal cayó, por ejemplo, durante las tres primeras combinaciones en las décadas de 1880 y 1890, nuevamente cuando las exportaciones colapsaron al comienzo de la Primera Guerra Mundial, y en 1919 y 1921, años de baja demanda posteriores a la guerra. La dependencia del Estado del impuesto a las exportaciones de salitre aumentó gradualmente, desde 28% de su ingreso total en 1885, a aproximadamente la mitad en las décadas de 1890 y 1900 (Mamalakis, 1971; Cariola y Sunkel, 1982). El monopolio chileno sobre el suministro de fertilizantes nitrogenados, tal como el dominio de Brasil sobre el mercado mundial del café, significó que el costo de los impuestos recaía principalmente en los consumidores.

Una crítica frecuente a la política fiscal chilena de este período es que la disponibilidad de ingresos del salitre permitió que la élite eliminara otros impuestos que los hubiesen afectado más, en particular los

impuestos a los ingresos y a las herencias, que habían sido discutidos antes de la guerra del Pacífico (Sater, 1975; Bowman y Wallerstein, 1982). Los impuestos directos prácticamente desaparecieron entre 1891 y 1915 (Braun et al., 2000). La otra fuente principal de ingresos para el Estado provenía de los impuestos sobre las importaciones, las que eran posibles gracias a las divisas extranjeras aportadas por las exportaciones de salitre. Es difícil comparar las tendencias de las importaciones entre países, pero los bienes importados por Chile alcanzaban casi 25 millones de libras esterlinas en 1913, comparados con 6 millones de Perú (Mitchell, 1985). Para Inglaterra, Chile constituía el tercer mercado en importancia en América Latina, después de Argentina y Brasil (Platt, 1972).

Los impuestos a las importaciones todavía constituían la mitad de los ingresos del gobierno durante la década de 1880, a pesar del rápido crecimiento de la industria salitrera. Después de 1890 esta proporción cayó hasta alcanzar 30%-40% (Briones e Islas, 2018). En términos latinoamericanos, los aranceles chilenos, medidos como proporción del valor de las importaciones, se mantuvieron altos hasta la llegada del nuevo siglo, aunque a partir de entonces fueron bajando marcadamente durante la década que precedió a la Primera Guerra Mundial (Coatsworth y Williamson, 2004). Los fuertes lobbies proteccionistas que representaban a los productores agrícolas e industriales, la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA) y la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA), respectivamente, lograron una importante reforma de los aranceles el año 1897, durante un breve período en el cual la adhesión de Chile al patrón oro hizo más competitivas sus importaciones. Las nuevas medidas impusieron un arancel general a las importaciones de 25%, pero con impuestos específicos más altos para un conjunto de productos alimenticios y manufacturados, incluyendo importaciones de carne desde Argentina, y con concesiones para las importaciones de maquinaria agrícola e industrial (Wright, 1975). Sin embargo, estos aranceles se fijaban de acuerdo al valor «oficial» de las importaciones. Dado que recién en 1916 se hizo el cambio a la valoración *ad valorem*, esto significó una caída gradual en el nivel de protección efectiva (Kirsch 1977)<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> El uso de valores «oficiales», que se publicaban en tablas que se revisaban esporádicamente, fue una práctica común en varios países latinoamericanos a

Solo después, luego de la brutal caída de los ingresos del gobierno en 1914-1915, y bajo presión de la SNA y la SOFOFA, el gobierno adoptó una importante reforma arancelaria, aumentando la protección para los productores chilenos (Palma, 1985)<sup>6</sup>. El colapso del ingreso estatal proveniente del salitre estimuló adicionalmente la reintroducción de impuestos directos y al consumo, luego de discusiones por más de una década.

¿Cómo financió el Estado el gasto en desarrollo o cómo cubrió los déficits presupuestarios? Pudo hacerlo lanzando empréstitos externos e internos, pagando con vales o emitiendo papel moneda. Los empréstitos externos fueron particularmente importantes para las inversiones en obras públicas, por ejemplo, en ferrocarriles. Entre 1885 y 1911, en los momentos en que su crédito se vio fortalecido por los ingresos provenientes del salitre, el gobierno chileno lanzó diecinueve empréstitos extranjeros, la mayoría en Londres, a través de Rothschild. Algunos municipios tales como Antofagasta y Valparaíso también aprovecharon la excelente reputación que tenía el país entre los inversionistas (Halsey, 1918; McQueen, 1925). A pesar de que los mercados para nuevas emisiones se fueron restringiendo entre 1913 y 1922, Chile fue capaz de emitir nuevos empréstitos en Nueva York, gracias al envidiable récord crediticio del país, al menos comparado con otros países de América Latina. Luego del default al empréstito de 1826, sobre el cual se alcanzó un acuerdo con los tenedores de bonos en 1842, el país no entró en default nuevamente sino hasta 1931.

Internamente, excepto para el período entre 1895 y 1898, cuando Chile adhirió el patrón oro, el gobierno podía emitir papel moneda. Lo hizo por primera vez en 1879-1880 con el fin de financiar la guerra. Aunque hubo algunos retiros durante la década de 1880, la guerra civil de 1891 trajo consigo otra gran emisión de billetes, duplicando la cantidad en circulación (Llona Rodríguez, 1997). Después del colapso del patrón oro, el fisco pasó a ser el único emisor de papel moneda, posición que utilizó para inyectar liquidez en el sistema bancario durante las crisis y para financiar los déficits fiscales (Subercaseaux, 1922). En 1904, por ejemplo, de una

---

comienzo del siglo XX.

<sup>6</sup> Hubo una nueva revisión importante de aranceles a las importaciones en 1928.



nueva emisión de treinta millones de pesos, diez millones fueron al fisco para cubrir gastos generales. Por su parte, en 1906 el gobierno recibió la mitad de una nueva emisión de cuarenta millones de pesos (Llona Rodríguez, 1997). Además del recurso a la emisión de papel moneda, el Estado podía emitir también vales de corto plazo y bonos internos de más largo plazo, aunque al parecer solo recurrió a estos últimos a partir de la Primera Guerra Mundial (McQueen, 1925).

En cuanto a los gastos presupuestarios, el rápido crecimiento de la industria salitrera en los años 1880 generó conflictos políticos, dado que los mayores recursos en manos del Estado dotaban al presidente de mucho mayor poder de clientelismo (O'Brien, 1982). Balmaceda (presidente durante 1886-1891) utilizó estos mayores ingresos en el desarrollo del país, en particular en obras públicas que incluyeron extensión de las líneas férreas y en educación. En 1888 estableció un Ministerio de Industria, Obras Públicas y Ferrocarriles, que recibió de inmediato un 27% del presupuesto nacional. Después de la guerra civil de 1891, los gobiernos que siguieron al de Balmaceda continuaron destinando cantidades significativas a obras públicas, en particular a ferrocarriles (Bowman y Wallerstein, 1982). La red de ferrocarriles se extendió en Chile desde 2.747 kilómetros en 1890 a 4.215 en 1897 y, después de un período de intensificación de las construcciones, a 8.070 en 1913 (Mitchell, 1985). Esta inversión en desarrollo no implica, desde luego, que se eligieran los mejores proyectos o que la creciente burocracia fuera eficiente. Muchos sostuvieron que los miembros del Congreso, que controlaban las asignaciones presupuestarias, utilizaban los recursos estatales en pro de sus propios intereses, por ejemplo, a través de la construcción de obras públicas. Luis Ortega (2012) apunta que la Empresa de Ferrocarriles del Estado (EFE), el organismo creado en 1884 para gestionar los ferrocarriles estatales, presentó déficits persistentes después de 1900, habiendo sido un contribuyente neto a los ingresos públicos antes de esa fecha. En 1894 fueron congeladas las tarifas de fletes para productos agrícolas y se mantuvieron así durante veinte años, una política que favorecía claramente los intereses de los latifundistas. El número de empleados que trabajaban en ferrocarriles aumentó de 13.329 en 1905 a 22.118 en 1913. Las acusaciones de empleomanía pasaron a ser habituales. Pedro Luis

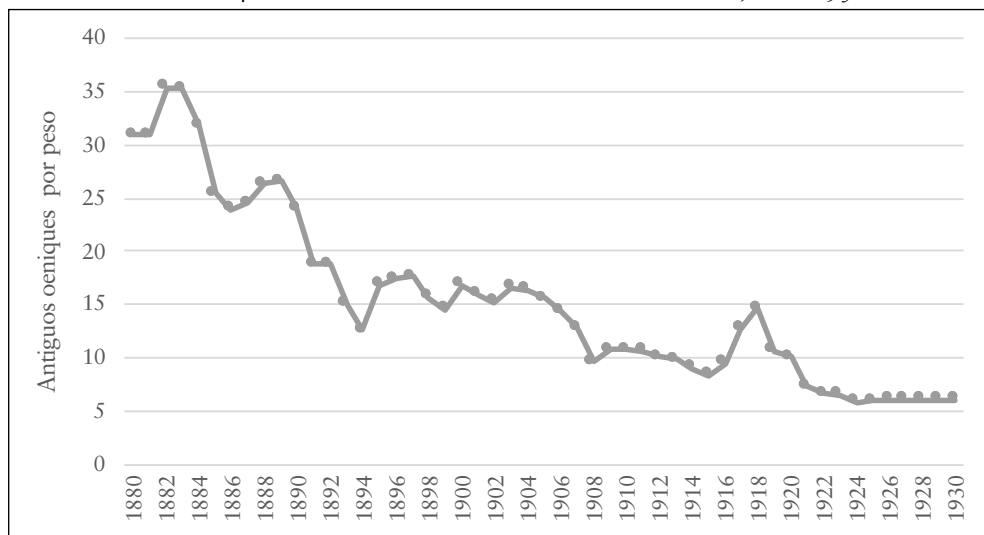
González, por ejemplo, un abogado que escribía frecuentemente en el *Boletín de la Sociedad de Fomento Fabril*, se hacía eco de varias quejas en el sentido de que la administración estatal contenía un número excesivo de empleados y estaba plagado de funcionarios ineficientes (Estrada, 1999, p. 127).

Junto con la política fiscal, la política monetaria fue la otra área clave en la toma de decisiones gubernamentales antes de la Primera Guerra Mundial. Mientras varios gobiernos sudamericanos intentaron adherir al patrón oro, el comportamiento de Chile fue claramente no ortodoxo. A pesar de que los políticos y los funcionarios de gobierno prometieron frecuentemente estabilizar la moneda, el gobierno consiguió hacerlo solo durante tres años (1895-1898). Este esfuerzo costó al país gran parte de sus reservas, incluyendo el recurso a un sustancial empréstito extranjero, mientras que el aumento de las tasas de interés, que exigía mantener el cambio a la par, limitaba los créditos. El sistema colapsó eventualmente, con una corrida bancaria en julio de 1898, que llevó al gobierno a emitir billetes por un valor de cincuenta millones de pesos con el fin de inyectar liquidez en la economía y rescatar el sistema bancario (Subercaseaux, 1922; Llona Rodríguez, 1997). El resultado de la política monetaria no ortodoxa de Chile fue la persistente depreciación del peso, como se aprecia en el Gráfico 4. Su valor disminuyó regularmente entre la guerra del Pacífico y la imposición del patrón oro en 1895. Posteriormente hubo otros períodos de depreciación significativa entre 1904 y 1908, cuando una moneda barata estimuló un auge del mercado de valores seguido por un colapso bancario parcial, y después de la Primera Guerra Mundial, cuando los precios del salitre cayeron desde sus máximos en tiempos de guerra (ver Gráfico 1). Chile no consiguió estabilizar exitosamente su moneda sino hasta 1925<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Ver capítulo 12 de este volumen, escrito por los Couyoumdjian.

GRÁFICO 4. TIPO DE CAMBIO NOMINAL DEL PESO CHILENO, 1880-1930



Fuente: Braun et al. (2000).

¿Cuál fue el impacto de esta política no ortodoxa? En el lado positivo, no afectó el crédito externo de Chile: el país pudo seguir emitiendo nueva deuda soberana cada vez que los mercados de capitales europeos eran favorables a los empréstitos extranjeros. El depreciado peso, como sostiene Gabriel Palma (2000), también permitió que el país escapara de lo que en términos modernos llamaríamos «enfermedad holandesa»: es decir, una tasa de cambio sobrevalorada debido a las ganancias en divisas provenientes de un auge en las exportaciones de recursos naturales. Esto hubiese hecho que otras exportaciones no fueran competitivas y habría estimulado un alto volumen de importaciones. De hecho, la propiedad de extranjeros del principal sector exportador, junto con los pagos de intereses sobre la deuda pública, ayudaron a compensar el superávit comercial visible del país, rebajando el tipo de cambio. Es cierto que hay algunos signos de «enfermedad holandesa»: la importante minería del cobre declinó en la década de 1880, en parte por las exigencias que el auge salitrero ejerció sobre el mercado del trabajo y sobre la capacidad de flete marítimo, aumentando los costos en comparación con productores españoles y estadounidenses

(Przeworski, 1978; Zeitlin, 1988, pp. 145-146)<sup>8</sup>. Pero después de la llegada del nuevo siglo comenzó a surgir una nueva industria cuprífera tecnológicamente avanzada (Przeworski, 1978; Zeitlin, 1988). La depreciada tasa de cambio también sirvió para proteger tanto a los productores agrícolas como a las firmas manufactureras chilenas frente a las importaciones. A su vez, benefició a los exportadores, dado que los reajustes de salarios tendieron a mantenerse detrás de los precios, a todos los prestatarios con hipotecas en pesos corrientes, y a los banqueros, que se beneficiaron de las transacciones en moneda extranjera.

La laxa política monetaria de Chile tuvo sin embargo consecuencias negativas. En primer lugar, a largo plazo estimuló la inflación y la protesta social. Palma (2000) estima que el aumento anual de precios entre 1878 y 1929 fue de 4,2%, mucho más alto que en cualquier otro país. En algunos momentos se tradujo en estallidos de protesta popular, dado que los trabajadores veían sus ingresos devorados por el aumento de precios. El precio de la carne pasó a ser un foco particular de descontento, dadas las campañas de los terratenientes apoyando los impuestos a las importaciones de vacunos provenientes de Argentina. Sin embargo, esta fue solo una de las razones del aumento de los precios de los alimentos durante el período, que pasaba a primer plano en momentos particulares. Los más importantes fueron en 1886, en 1905 (cuando hubo trescientos muertos en protestas en Santiago), en 1907, y en 1918-1919 (Wright, 1973). La respuesta normal del Estado y de la élite económica frente a las protestas de los trabajadores fue la represión, particularmente evidente en la conocida masacre de la Escuela Santa María de Iquique en 1907, y contribuyó a alimentar adicionalmente el radicalismo popular, en particular inmediatamente después de la Primera Guerra Mundial. En segundo lugar, la política monetaria chilena estimuló el cortoplacismo, distorsionando el mercado de inversiones a largo plazo. Guillermo Subercaseaux destaca la especulación que siguió a la emisión de billetes en 1904, y nuevamente en 1906 y 1907,

---

<sup>8</sup> Hubo otras razones detrás del declive del cobre. Culver y Reinhart (2009) enfatizaron el fracaso de reformar el código minero de la era colonial. Ortega (2005), en tanto, se centró en la falta de inversión y en la ausencia de cambio tecnológico en Chile.

sosteniendo que cada crisis mitigada con una nueva emisión de billetes simplemente prepara el camino para otra crisis (Subercaseaux, 1922). Los bancos, si bien vulnerables a los retiros masivos de depósitos en tales momentos, aprovecharon las operaciones a corto plazo en las cuales se concentraban, incluyendo la especulación sobre las fluctuaciones de la tasa de cambio y la emisión de acciones (O'Brien, 1982). Un entorno de este tipo disuade la inversión a largo plazo, excepto en bienes raíces, que aportaba una protección contra la inflación y seguridad para los prestamistas. Los bancos pasaron además a ser conocidos por su preferencia por otorgar crédito a sus propios directores, habitualmente miembros de la élite política, comercial y terrateniente, al mismo tiempo que discriminaban a empresarios industriales, muchos de los cuales eran inmigrantes. Las empresas manufactureras podían, por lo general, obtener créditos solo con el aval de propiedades: los bancos no reconocían habitualmente la maquinaria y las existencias como respaldo apropiado para los préstamos (Kirsch 1977; Ross, 2006; Ortega, 2012; Drake, 1989). Más aún, es probable que las exigencias que el gobierno hizo al sistema bancario para financiar sus déficits presupuestarios hayan ayudado a desplazar a los inversionistas privados.

## EL SECTOR RURAL

A mediados del siglo XX, muchos críticos creían que la agricultura chilena había quedado estancada durante la era del salitre, con haciendas ineficientes y atrasadas dominando el paisaje rural. El cuadro comenzó a cambiar en los años 1980. Carmen Cariola y Osvaldo Sunkel (1982) sostuvieron que la creciente demanda de alimentos en el Norte Grande (que no podía producirlos) estimuló cambios importantes en la agricultura de Chile Central. La inversión pública en ferrocarriles, especialmente hacia el sur de Santiago, y el desarrollo de posibilidades de embarque costero redujeron los costos del transporte y ayudaron a transportar alimentos hasta el Norte. Una creciente demanda urbana, en parte gracias a la expansión de las actividades gubernamentales y comerciales relacionadas con el salitre, también estimuló tales cambios. A pesar de que las deficiencias

estadísticas, especialmente para la década de 1890, dificultan cuantificarlo con precisión, las investigaciones de Claudio Robles han ayudado considerablemente a iluminar cómo respondió el sector agrícola de Chile Central a la creciente demanda.

¿Qué se observa en las estadísticas disponibles? Para Chile como un todo, destaca la diversificación de la producción. En el Cuadro 2 se presentan promedios anuales seleccionados para los principales cultivos y ganadería entre comienzos de la era del salitre y el período inmediatamente anterior a la Primera Guerra Mundial, junto a cifras para los años anteriores a la Depresión.

CUADRO 2. PRODUCCIÓN ANUAL DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS AGRÍCOLAS Y GANADEROS

Producto (unidad)	1880-84	1910-14	1925-29
Trigo (ton. métricas)	424.822	546.012	733.362
Cebada (ton. métricas)	62.839	89.048	123.227
Avena (ton. métricas)	-	48.373	82.766
Frijoles (ton. métricas)	26.391	39.167	56.998
Arvejas (ton. métricas)	11.063	10.111	13.189
Papas (ton. métricas)	135.349	231.603	345.115
Forraje (ton. métricas)	-	293.340	385.553
Vacunos (cabezas)	276.758	336.269	354.910
Ovinos (cabezas)	611.788	1.332.854	1.473.794
Leche (litros)	n/d	1.275.509	1.809.093

Fuente: Robles (2009a).

Las estadísticas sugieren que la producción de cereales, incluyendo el trigo, creció significativamente, pero también puede observarse un aumento en otros productos (nótese el aumento de la producción de papas) y en los cultivos de forrajeras (alfalfa y trébol), para proveer a las actividades ganaderas y lecheras. Esta expansión no se explica solamente por el aumento de la población chilena desde alrededor de 2,5 millones en 1885 a 4,4 millones en 1930. Es indudable que la productividad aumentó. Por ejemplo, para el trigo los rendimientos crecieron de 8,7 quintales métricos por hectárea en 1884-1885 a 14,0 en 1912-1913, y para la cebada de 7,8 quintales a 13,8 en el mismo período (Cariola y Sunkel,

1982). Este aumento de los rendimientos de cereales básicos liberó terrenos para otros propósitos, modificando la geografía económica del Chile rural. Los cambios se analizan mejor considerando tres regiones diferentes: Chile Central, la Frontera del sur, donde los militares concluyeron la conquista de territorios indígenas a comienzos de los años 1880, y el Extremo Sur (Magallanes y Tierra del Fuego), que también tuvo un desarrollo significativo después de la guerra del Pacífico. Sin embargo, un rasgo común a las tres regiones es la concentración de la propiedad de la tierra y el alto grado de desigualdad rural. Chile nunca desarrolló una clase media rural significativa de agricultores independientes, como ocurrió en Costa Rica y ciertas regiones de Colombia.

En Chile Central, la modernización de las haciendas que tuvo lugar tras el crecimiento de las exportaciones de trigo y harina a mediados del siglo XIX, continuó después de 1880, pero ahora para abastecer el mercado doméstico. Robles (2009a) sostiene que varios factores contribuyeron a aumentar la productividad en esta zona central. Primero, las inversiones en canales de regadío continuaron después de la guerra del Pacífico. Segundo, en las estadísticas de comercio exterior se observa que los terratenientes importaron maquinaria moderna entre 1889 y 1897. La SNA realizó un exitoso lobby para lograr exenciones de impuestos para la maquinaria agrícola, sosteniendo en parte que ello serviría para aliviar la escasez de mano de obra en Chile Central producto de las migraciones a las zonas salitreras. El gobierno creó también una exención para las importaciones del alambre necesario para la ganadería y la viticultura, dado que en Chile ninguna fábrica los elaboraba (Robles, 2009b). Observadores contemporáneos mencionan el uso creciente de segadoras, trilladoras y máquinas a vapor desde la década de 1870, y más tarde, con la expansión de las forrajeras, cortadoras, trituradoras y embaladoras (Robles, 2009c). En tercer lugar, se introdujeron avances biológicos: la SNA importó nuevas variedades de trigo para sus miembros, permitiendo que los agricultores de diferentes regiones adoptaran variedades adecuadas a las condiciones locales de suelo y clima (Robles, 2009a). Para la ganadería, el uso creciente de especies forrajeras y nuevas técnicas de cruce de razas mejoraron la calidad de los vacunos engordados para aportar carne al Norte y a

las principales ciudades. En cuarto lugar, los terratenientes de Chile Central comenzaron a desarrollar nuevas actividades, invirtiendo en viñas y huertos frutales, por ejemplo. Luis Galdames contabilizó treinta plantas procesadoras de frutas y vegetales en 1910 (Kirsch 1977). La producción de vino se triplicó en veinte años desde comienzos de los años 1880 y se volvió a duplicar antes del inicio de la Depresión de los años treinta (Robles, 2009a). Todo lo anterior no parecer ser concordante con un cuadro de estancamiento<sup>9</sup>.

Una innovación similar se produjo en la Frontera sur, en tierras expropiadas a la población mapuche. No se aprovechó la oportunidad de generar un esquema de propiedad rural más equitativo en esta región: Carl Solberg (1969) se refiere, de hecho, a una «política territorial fronteriza discriminatoria». El Estado recurrió a remates para distribuir las tierras de los mapuches, exigiendo un depósito sustancial de un tercio del precio de compra para los predios puestos a la venta. La élite temió que vender pequeños predios pudiera significar una pérdida adicional de mano de obra para las haciendas de Chile Central, y muy pocos trabajadores migrantes pudieron conseguir las sumas exigidas (Solberg, 1969). El fraude fue práctica extendida, dado que existía una cartografía insuficiente, y así el Estado perdió grandes superficies de terreno a cambio de nada (Klubock, 2006). Marginalizando a la población indígena, ya crecientemente confinada en reducciones, los terratenientes utilizaron trabajadores de Chile Central para deforestar y limpiar sus tierras. Poco se intentó en cuanto a regular la explotación forestal o mejorar la gestión de los bosques. Como lamentó un experto forestal alemán: «La transformación de propiedad pública en propiedad privada ha traído consigo la destrucción de los bosques» (citado en Klubock, 2006, p. 543). Muy al contrario: durante el lapso de una generación, la región pasó a estar dominada por el capitalismo agrario y por una agricultura de cultivos. Si bien los hacendados habían aportado predios a sus inquilinos y medieros, los que habían preparado la tierra en etapas anteriores, rápidamente iniciaron una transición a la gestión directa de grandes propiedades y al uso de mano de obra asalariada (Robles, 2020). Hacia 1902 se habían establecido 335

<sup>9</sup> Para mayores antecedentes, ver capítulo 9 de Claudio Robles en este mismo volumen.



latifundios en las provincias de Malleco y Cautín, muchos de ellos propiedad de familias de la élite como los Varela, Edwards, Cousiño y Bunster (Solberg, 1969). En 1904-1905 esas provincias aportaban aproximadamente un cuarto de la producción chilena de trigo (Cariola y Sunkel, 1982). Se extendió la mecanización, especialmente para la cosecha (Robles, 2020). Los intentos de utilizar esquemas de colonización para traer inmigrantes europeos, como lo había hecho exitosamente Argentina, fracasaron en gran medida, y los esfuerzos posteriores por establecer chilenos en predios pequeños no lograron alterar la polarización de la población rural establecida en los años 1870 y 1880 (Solberg, 1969).

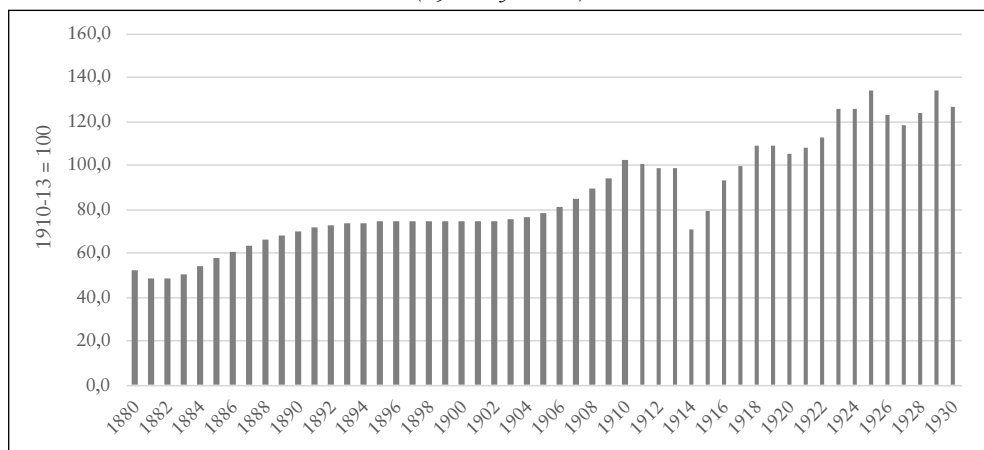
En el Extremo Sur, las provincias de Magallanes y Tierra del Fuego también ofrecieron nuevas oportunidades, en particular para la crianza de ovinos. El gobierno estimuló los asentamientos como una manera de proteger el territorio de incursiones desde Argentina, y así llegó una oleada de inmigrantes, muchos de ellos pastores desde las islas Malvinas. Hacia 1893 el Estado había arrendado millones de hectáreas de tierras públicas, fundamentalmente a empresarios ingleses que poseían en conjunto medio millón de ovejas. Una vez más, la tenencia de la tierra fue altamente desigual. En la medida que expiraron los primeros arrendamientos a comienzos de los años 1900, más chilenos adquirieron tierras, pero los ingleses siguieron siendo importantes. En 1910 se fusionaron las empresas más importantes, la Sociedad Explotadora de Tierra del Fuego y la Sociedad Ganadera de Magallanes. Considerando también sus propiedades en la Patagonia argentina, esta firma controlaba tres millones de hectáreas y poseía unos dos millones de cabezas de ovinos, la mitad del total nacional. Las sociedades del Extremo Sur producían tanto lana como carne: en 1903 se instaló una planta frigorífica y otras siguieron, aunque siempre predominó la Sociedad Explotadora. Habiendo comenzado esa Sociedad en gran medida como una *joint venture* entre firmas inglesas encabezadas por Duncan Fox, una casa comercial de Liverpool, y empresarios chilenos, los más importantes de los cuales fueron las familias inmigrantes Nogueira y Braun, esta última pasó a controlar la empresa y desempeñó un papel significativo en el mundo de los negocios de Chile (Martinic Beros, 2002; Salvaj et al., 2019). Una expansión similar ocurrió

poco después en Aysén, luego del arbitraje de 1902, que definió la frontera con Argentina, y que tuvo nuevamente a la crianza de ovejas en el centro de las tensiones entre la compañía de colonización de Chile y los accionistas en Valparaíso y Santiago, y los pobladores sin títulos de propiedad en las tierras por ellas reclamadas (Ibáñez Santa María 1972/73).

## INDUSTRIA

Ha existido considerable debate acerca del desarrollo industrial en este período. Hasta la década de 1960, muchos sostenían que la sustitución de importaciones había comenzado con la Gran Depresión de los años 30. Esta interpretación ha sido posteriormente debilitada, y la discusión gira en torno al carácter y la periodización del crecimiento industrial que tuvo lugar antes de 1930, y sobre el grado en el cual pueda haber sido capaz de conducir la economía. Gabriel Palma y Luis Ortega consideran que hubo un grado sustancial de crecimiento industrial moderno a partir de la década de 1870, antes de la guerra del Pacífico, lo que es consistente con estudios que muestran que hubo inversión en fábricas para la producción de cueros, zapatos y cerveza, por parte de inmigrantes alemanes (Albert, 1988; Bernedo, 1999). Henry Kirsch (1977) llama la atención sobre el impulso que se produjo durante la guerra misma, como respuesta a los requerimientos militares y navales. Una firma estatal, FAMAE (Fábricas y Maestranzas del Ejército), fundada en 1811, desempeñó en esto un importante papel. Otros estudiosos, como Óscar Muñoz (cuya interpretación fue adoptada por Gunder Frank en su desarrollo de la teoría de la dependencia), observan que la Primera Guerra Mundial fue el punto de inflexión clave, durante el cual el autor cree que los empresarios industriales aprovecharon la escasez de importaciones desde Europa. Sin embargo, hay un punto en que concuerdan todos los autores, y es que las estadísticas son extremadamente problemáticas. El censo industrial de 1914, en particular, excluyó varias firmas y no puede tomarse como base para una interpretación (Kirsch, 1977; Albert, 1988).

GRÁFICO 5. ÍNDICE DE LA PRODUCCIÓN MANUFACTURERA DE CHILE, 1880-1930  
(1910-13 = 100)



Fuente: Braun et al. (2000, pp. 49-51).

En el Gráfico 5 se aporta una estimación de la producción manufacturera durante todo el período, pero las cifras son algo esquemáticas debido a la baja calidad de las fuentes estadísticas. Así, por ejemplo, el estancamiento que se observa a comienzos de la década de 1890 y de 1900 coincide muy poco con la evidencia cualitativa mencionada más abajo. Por otra parte, confirma que al utilizar 1914 como año base, como lo hizo Muñoz, los resultados son altamente engañosos. Sin embargo, si uno no puede estar seguro acerca del ritmo preciso del crecimiento durante la era del salitre, sí es posible establecer a grandes líneas las razones que lo explican. Por el lado de la demanda, tanto el Norte Grande como las ciudades, con una clase media en aumento, ofrecían un mercado en expansión. Las políticas del gobierno sobre las importaciones y sobre las cuestiones monetarias ayudaron a proteger a la industria local frente a la competencia extranjera. Sin embargo, como se ha indicado antes, aunque la incidencia de los impuestos a las importaciones como proporción del valor de las mismas disminuyó en la década previa a 1914, algunas empresas como las dos mayores refinadoras de azúcar y las grandes cerveceras hicieron intenso lobby para aumentar los aranceles de importación para ciertos productos (Kirsch, 1977). Más aún, la creación de la SOFOFA en 1883 otorgó

a los empresarios industriales una voz significativa frente al gobierno, en especial cuando podían aliarse con la SNA, de más larga trayectoria, por ejemplo, con respecto a la protección arancelaria. Un año después de su creación, la SOFOFA ya contaba con 305 miembros. Durante las dos décadas posteriores organizó ferias industriales y creó escuelas técnicas, y también completó el primer censo industrial del país, en 1895. Aproximadamente tres cuartos de los establecimientos mencionados en este censo habían sido fundados después de 1880 y más de la mitad de estos después de 1890 (Cariola y Sunkel, 1982). Aunque, probablemente, el crecimiento fue irregular durante el período del patrón oro (1895-98), debido a la sobrevaluación del peso, a la restricción de los créditos y a la recesión, el período que siguió fue testigo de la fundación de algunas importantes firmas, como la Compañía Industrial en 1901, Cervecerías Unidas en 1902, la Sociedad Fábrica Nacional de Vidrios en 1904 y Cemento El Melón en 1905 (Kirsch, 1977; Palma, 1985). El mercado chileno atrajo inversiones de empresarios inmigrantes, de multinacionales extranjeras incipientes como Siemens y Gourock Ropework, y de casas comerciales extranjeras. Graham Rowe eran accionistas de la refinería de azúcar de Viña del Mar, que importaba el azúcar por refinar de las propiedades que financiaba la misma sociedad en la costa del Perú, mientras que, en el Sur, Balfour Williamson estableció un molino de harina en Concepción en 1892, seguido por Duncan Fox en 1905 y Gibbs & Co. en 1912 (Couyoumdjian, 2000).

Como podría esperarse, el crecimiento industrial se concentró en aquellos sectores donde era sencillo sustituir importaciones y donde había materias primas locales disponibles. El procesamiento alimentario, las bebidas, textiles y manufacturas de cuero como calzado, absorbían en 1915 más de la mitad del empleo en manufacturas (Cariola y Sunkel, 1982). Esta situación era típica de varios países latinoamericanos, pero Chile se diferenciaba en dos sentidos. Primero, no desarrolló una industria textil significativa antes de 1914, como lo habían hecho México, Brasil y Perú, todos ellos productores de algodón. En segundo lugar, resulta sorprendente como contraste el temprano desarrollo de la metalurgia y la ingeniería, estimuladas por la demanda desde la región salitrera y por los ferrocarriles estatales. En la década de 1890 la firma ingenieril Lever Murphy

empleaba aproximadamente 2.000 obreros. La primera locomotora que construyeron para los ferrocarriles del Estado apareció en 1886, y solo las ruedas fueron importadas desde Europa. Órdenes de compra adicionales para EFE fueron recibidas a comienzos de los años 1890 (Albert, 1988; Kirsch, 1977). Aparte del negocio ferrocarrilero (locomotoras, puentes), Lever Murphy también construyó una patrullera naval en 1901, mientras que también existía una importante industria naviera que producía y reparaba pequeñas embarcaciones para el transporte costero y en ríos en otros puertos como Valdivia (Estrada, 2006; Bernedo, 1999). Otros factores limitaron sin embargo el crecimiento industrial. La demanda de EFE era esporádica, y muchos industrialistas y hacendados se oponían a los altos impuestos en maquinaria importada, perjudicando los intereses de las firmas de ingeniería. El consumo personal de la élite chilena estaba muy orientado hacia artículos suntuarios europeos, generando un sesgo en favor de bienes de consumo importados. Algunas firmas chilenas, de hecho, fijaban etiquetas que parecían extranjeras en sus productos (Bauer, 1990). Los industriales también enfrentaban dificultades para obtener créditos en el sistema bancario. Como lo sostenía la SOFOFA en 1926: « Los industriales habían tenido que sufrir no solamente con las graves perturbaciones que producían en sus negocios las variaciones cotidianas de la moneda, sino también, lo que era más desalentador aún, con la falta de crédito para desarrollar sus negocios; y cuando llegaban a usar del crédito, se veían obligados a aprovecharlo en condiciones excepcionalmente onerosas, pagando intereses y comisiones muy elevadas » (citado en Ross, 2006, p. 85). Mientras que el crecimiento de la economía chilena creaba una mayor demanda, las rentabilidades volátiles disuadían la inversión en manufacturas. De hecho, una compilación estadística moderna sugiere que la participación de la manufactura en el PIB cayó de 15% en 1886-1890, a 11% entre 1910 y 1913, mientras que otros sectores crecieron más rápidamente (Braun et al., 2000).

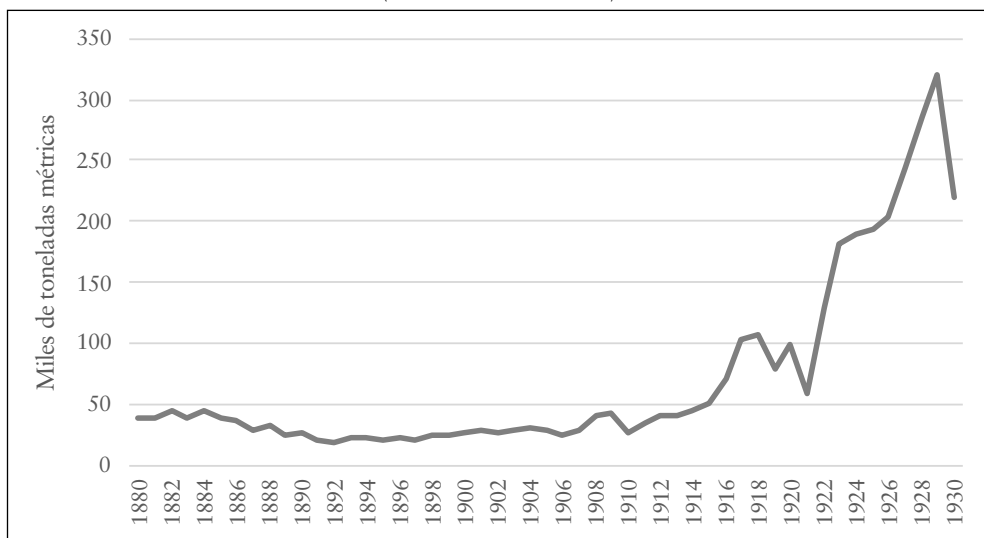
## LA PRIMERA GUERRA MUNDIAL

El estallido de la guerra en Europa en 1914 tuvo repercusiones inmediatas en América del Sur. Aunque Chile, con su política monetaria no ortodoxa, no sufrió el agudo shock financiero que sufrieron los países que aplicaban el patrón oro, como Argentina y Perú. De todas maneras, fue necesario declarar una moratoria para las deudas contraídas en oro (Albert, 1988). La industria salitrera experimentó un duro golpe. El bloqueo de Alemania por Inglaterra cortó el acceso a su principal mercado: Alemania adquiriría aproximadamente un tercio de las exportaciones de salitre en 1910 (Cariola y Sunkel, 1982). La demanda de otros importantes países consumidores, como Francia y Bélgica, también cayó y el transporte marítimo se volvió casi imposible de conseguir. Hacia enero de 1915, apenas 43 de 170 oficinas salitreras seguían operando, y el gobierno transportó a los trabajadores y a sus familias de vuelta a Chile Central: en total, 30.000 personas hacia fines de 1914 (Albert, 1988). El colapso de las exportaciones también impactó de inmediato los ingresos del gobierno (ver Gráficos 1 y 3).

Lo que salvó al sector, a medida que la guerra arreciaba, fue la utilización de salitre en la fabricación de explosivos. Desde mediados de 1915 las exportaciones comenzaron a recuperarse (con la ventaja de que ahora las compras duraban todo el año, no eran estacionales) y las oficinas volvieron a trabajar. Es así como la producción alcanzó récords totales de aproximadamente tres millones de toneladas en 1916 y 1917. Si bien los costos de producción y transporte aumentaron, los precios pagados por los gobiernos aliados subieron aún más. Muchas compañías estuvieron en condiciones de declarar mayores ganancias y dividendos. Ninguna de las compañías cotizadas en la Bolsa de Londres presentó pérdidas en 1916, y solo dos lo hicieron en 1917, por una mala evaluación del mercado (*The Economist*, 6 de julio de 1918). A pesar de que los precios cayeron posteriormente, debido a los controles de los Aliados sobre compras introducidos a comienzos de 1918, los volúmenes exportados se mantuvieron altos hasta el final de la guerra. Mejor aún, los productores habían encontrado un nuevo mercado que podría compensar la pérdida de Alemania: las exportaciones a Estados Unidos aumentaron de 524

mil toneladas en 1910 a 1,24 millones en 1916, incluso antes de que Estados Unidos ingresara a la guerra (Cariola y Sunkel, 1982).

Un impulso adicional para las exportaciones chilenas provino del renacimiento de la explotación del cobre, ahora basada en la extracción y procesamiento industrial controlados por firmas norteamericanas de los yacimientos de pórfido, en contraste con los antiguos depósitos de sulfuros que habían sido la base de la actividad en el siglo XIX. Los nuevos métodos requerían capitales considerables y horizontes a largo plazo. Los chilenos que habían invertido inicialmente en el sector no tenían acceso al financiamiento necesario y vendieron sus propiedades. Fue durante este período que el capital norteamericano fue el primero en desarrollar las tres grandes minas de cobre que serían eventualmente nacionalizadas por el gobierno del presidente Allende. Un empresario minero norteamericano, William Braden, compró El Teniente a sus propietarios chilenos en 1904, pero vendió intereses mayoritarios a los Guggenheim en 1908, que a su vez los vendieron a Kennecott en 1915. Los Guggenheim mismos comenzaron a desarrollar Chuquibambilla en 1913, invirtiendo más de US\$100 millones (más de 20 millones de libras esterlinas), pero posteriormente la vendieron a Anaconda en 1923 con el fin de concentrar sus intereses en el salitre. Anaconda comenzó también a trabajar Potrerillos tres años más tarde (Moran, 1974; Unger y Unger, 2008). Hacia 1917, el cobre representaba casi 20% de las exportaciones chilenas (Collier y Sater, 1996). A diferencia del salitre, sin embargo, el gobierno apenas aplicó impuestos a esta actividad. En el Gráfico 6 se ilustra el crecimiento de la producción chilena de cobre.

GRÁFICO 6. PRODUCCIÓN CHILENA DE COBRE, 1880-1930  
(MILES DE TONELADAS)

Fuente: Braun et al. (2000).

Existen otros dos importantes temas polémicos en relación con las consecuencias que tuvo la guerra: su impacto sobre la industria chilena, y los problemas vinculados a la inflación y la protesta social. Acerca de la industria, en el Gráfico 5 se sugiere que la producción en realidad no recuperó hasta 1918, último año del conflicto, los niveles anteriores a la guerra. La tendencia creciente anterior a la guerra se estancó. ¿Por qué ocurrió eso? Primero, hubo escasez en la capacidad de transporte que, junto con el bloqueo de Alemania y el foco de la industria británica en las exigencias de la guerra, crearon una escasez de insumos, especialmente materias primas y maquinaria. Segundo, Estados Unidos no entró en el conflicto hasta 1917, antes de lo cual se había expandido rápidamente ocupando espacios dejados por la escasez de bienes provenientes de Europa. El porcentaje de EE.UU. en las importaciones chilenas subió de 17% en 1913 a 51% en 1918, mientras que el de Inglaterra cayó de 30% a 21%, y el de Alemania, de 26% en 1913, en segundo lugar tras Inglaterra, hasta desaparecer por completo (Mitchell, 1985). Este cambio estuvo acompañado por la inversión estadounidense en la explotación de cobre, aportando equipos desde Estados Unidos, y



por el desarrollo de la infraestructura comercial de ese país en Chile, incluyendo la apertura de una sucursal del National City Bank en 1918. El crecimiento de la producción industrial que sí tuvo lugar en Chile hacia fines de la guerra parece relacionarse fundamentalmente con un uso más intensivo de la planta industrial existente, en sectores tales como el cemento, los aceites vegetales, el azúcar y el vidrio y envases (Albert, 1988). No hubo sin duda cambios estructurales en la industria manufacturera: los bienes de consumo no durable como alimentos, bebidas y tabaco, ropa y calzado, todavía representaban más de 75% de la producción manufacturera en 1917 (Kirsch, 1977).

Lo que Chile sí importó fue inflación, que alcanzó altos niveles en Europa durante la segunda mitad de la guerra e inmediatamente después de la misma, agravada en Chile por el aumento de la oferta de dinero que se produjo en el país, pero amortiguada en parte por el creciente valor del peso contra la libra a medida que crecían las exportaciones de salitre. El problema se hizo particularmente agudo en 1919, cuando colapsaron las exportaciones de salitre dejando miles de desempleados (ver Gráfico 1), y el tipo de cambio bajó en un tercio desde su máximo en 1918. Los precios al consumidor aumentaron en un 23% en 1919 y 15% en 1920 (Braun et al., 2000). La inflación durante la guerra ya había llevado a fundar en 1918 la Asamblea Obrera de Alimentación Nacional para protestar contra el precio creciente de los alimentos, lo que obligó al gobierno a suspender el impuesto a las importaciones de vacuno. Grandes manifestaciones en 1919, con una significativa participación de la clase media, exigían control de precios y reforma agraria (Wright, 1973). Todo esto contribuyó a la creciente atmósfera de rechazo a las prácticas políticas existentes y al control de la élite, lo que se tradujo en la estrecha elección de Arturo Alessandri como presidente en 1920.

## LOS AÑOS 1920: UNA DÉCADA DE DIFICULTADES Y PROMESAS

Con las ventajas de la reflexión retrospectiva, es posible desenredar los problemas políticos y económicos que enfrentó Chile a comienzos de la década de 1920 con mayor facilidad de lo que pudieron sus contemporáneos. Esos problemas se centran en varias

cuestiones interconectadas: 1) el futuro de la actividad salitrera, de la cual habían dependido las exportaciones y los ingresos fiscales de Chile durante cuatro décadas; 2) el papel extranjero en la economía, que había disminuido recientemente en la medida que el porcentaje chileno en la producción de salitre había crecido de 14% en 1900 a 37% en 1912, y que ahora volvía a crecer con la expansión de la gran minería del cobre dominada por Estados Unidos y los intereses de los Guggenheim en la industria salitrera; 3) la política monetaria y la persistente inflación que se había disparado inmediatamente después de la guerra; 4) las finanzas y los impuestos gubernamentales: a pesar de la introducción de algunos impuestos a las personas e impuestos indirectos durante la guerra, los ingresos del Estado seguían dependiendo muy fuertemente del comercio exterior (en 1920, aproximadamente la mitad del ingreso estatal provenía de impuestos sobre los minerales, principalmente impuestos a las exportaciones de salitre, y un 20% adicional de los aranceles sobre las importaciones); 5) el impasse político entre el presidente y el Congreso, donde los intereses dominantes de los terratenientes se resistían a las reformas, y 6) la prominencia de la llamada «cuestión social» en el Norte y en las principales ciudades de Chile, reflejada en un aumento de las huelgas y de las protestas laborales entre 1917 y 1920, con un creciente antagonismo entre la clase trabajadora más la clase media y la élite. Esta sección del capítulo se concentrará en lo que ocurrió en cuanto al salitre, a las políticas fiscal y monetaria del gobierno y al crecimiento urbano e industrial, antes de considerar los cambios administrativos que tuvieron lugar después de 1925 y que prepararon el terreno para la expansión del Estado y el cambio hacia una industrialización por sustitución de importaciones durante la década de 1930.

Según Bill Albert (1988, p. 98), en 1919 «es evidente que la suerte estaba echada para la industria chilena del salitre», dado el desarrollo de los fertilizantes sintéticos en Alemania durante la guerra. Pero no fue lo que veían los contemporáneos. Los Guggenheim, que invirtieron considerablemente en salitre utilizando un nuevo proceso productivo durante la década de 1920, esperaban llegar a ser «ricos más allá de los límites de la avaricia» (O'Brien, 1989, p. 142). Inversionistas chilenos, en particular Pascual Baburizza y

los hermanos Sabioncello, tuvieron la confianza como para comprar algunas de las antiguas empresas británicas en los años 1920 (Greenhill, 2017). Varios observadores creían que el salitre chileno y los productos sintéticos europeos podrían compartir un mercado cuya demanda aumentaría continuamente debido a la necesidad de fertilizantes para alimentar a la creciente población mundial. El mercado de Estados Unidos y otros destinos, como Egipto y Japón, parecían capaces de compensar las pérdidas en Europa. Muy pocos esperaban el súbito colapso de la industria que se produjo en 1930-1931. Sin embargo, ni las compañías ni el gobierno podían gestionar una actividad cuya demanda era extremadamente volátil, con la tendencia de los precios en caída y donde dos nuevas tecnologías, el proceso Guggenheim y la producción de fertilizantes sintéticos, amenazaban a los productores Shanks existentes. En el Gráfico 1 se observa cómo cayó la producción hasta niveles bajos en 1921-1922 y en 1926-1927, antes de alcanzar cifras récords en 1928-1929.

Parte del problema estribó en que la mentalidad de muchos productores y funcionarios de gobierno se mantuvo sólidamente en el período anterior a la guerra. Frente a la competencia, la Asociación de Productores de Salitre respondió reduciendo la producción y fijando cuotas para cada oficina, en un esfuerzo por mantener los precios tal como lo habían hecho las combinaciones anteriores a la guerra. Esto protegió a los productores de altos costos que no podían competir con las nuevas plantas Shanks, más modernas y eficientes, ni con los establecimientos químicos europeos que producían fertilizantes sintéticos. Chile ya no tenía el control del mercado mundial, lo que debilitaba sus esfuerzos por mantener un impuesto fijo a las exportaciones que rebotaran en los consumidores, y las negociaciones para crear un cartel con los productores de salitre sintético fallaron. Sin embargo, la presión de la Asociación sobre el gobierno para reducir o eliminar el impuesto no podía tener éxito dado que los ingresos del Estado seguían dependiendo de ello. Efectivamente, las necesidades fiscales del gobierno eran tales, que en marzo de 1927 el ministro de Hacienda ordenó a la Asociación adoptar un sistema de venta libre, justo cuando ingresaba la nueva producción tanto de los Guggenheim como de las firmas químicas europeas. El resultado fue un récord en las exportaciones durante dos años, pero

un exceso de existencias cuando los precios colapsaron debido a la sobreproducción y a la menor demanda que siguió al *crash* de Wall Street en 1929.

Resulta quizás sorprendente que el gobierno no optara por la industria del cobre para obtener mayores ingresos. Como se observa en el Gráfico 6, a pesar de que la producción de cobre cayó luego de la guerra, comenzó a crecer rápidamente después de 1922. En 1929 el cobre representaba 41% de las exportaciones chilenas, frente a 42% del salitre (Drake, 1989). Pero Chile no tenía dentro del mercado mundial de cobre el poder que había tenido con el salitre, lo que limitaba su capacidad para cobrar impuestos a las grandes compañías transnacionales. Es probable que el gobierno no quisiera disuadir nuevas inversiones, especialmente en la medida que ahora dependía de Nueva York y no de Londres para la emisión de deuda soberana, o quizás no quería perjudicar a los pequeños productores chilenos que se mantenían activos. De este modo, los impuestos al cobre se mantuvieron extremadamente bajos y los eslabonamientos hacia atrás limitados: las multinacionales estadounidenses importaban gran parte de su material y equipamiento desde Estados Unidos y empleaban menos de 20.000 personas (Richdale, 1933). Theodore Moran (1974, p. 22) estima que al terminar los años 1920, Kennecott obtenía un rendimiento sobre la inversión de 20-40%, mientras que las ganancias de Anaconda en sus dos minas alcanzaban aproximadamente 12%. La única contribución de las empresas al fisco fue un impuesto a los ingresos a una baja tasa, 12% sobre las ganancias netas después de 1925. Paul Drake (1989) indica que esas empresas lo consideraban insignificante, dado que podían descontarlo de su declaración de impuestos sobre los ingresos en Estados Unidos, algo que no podrían hacer si Chile aumentaba sus impuestos a las exportaciones.

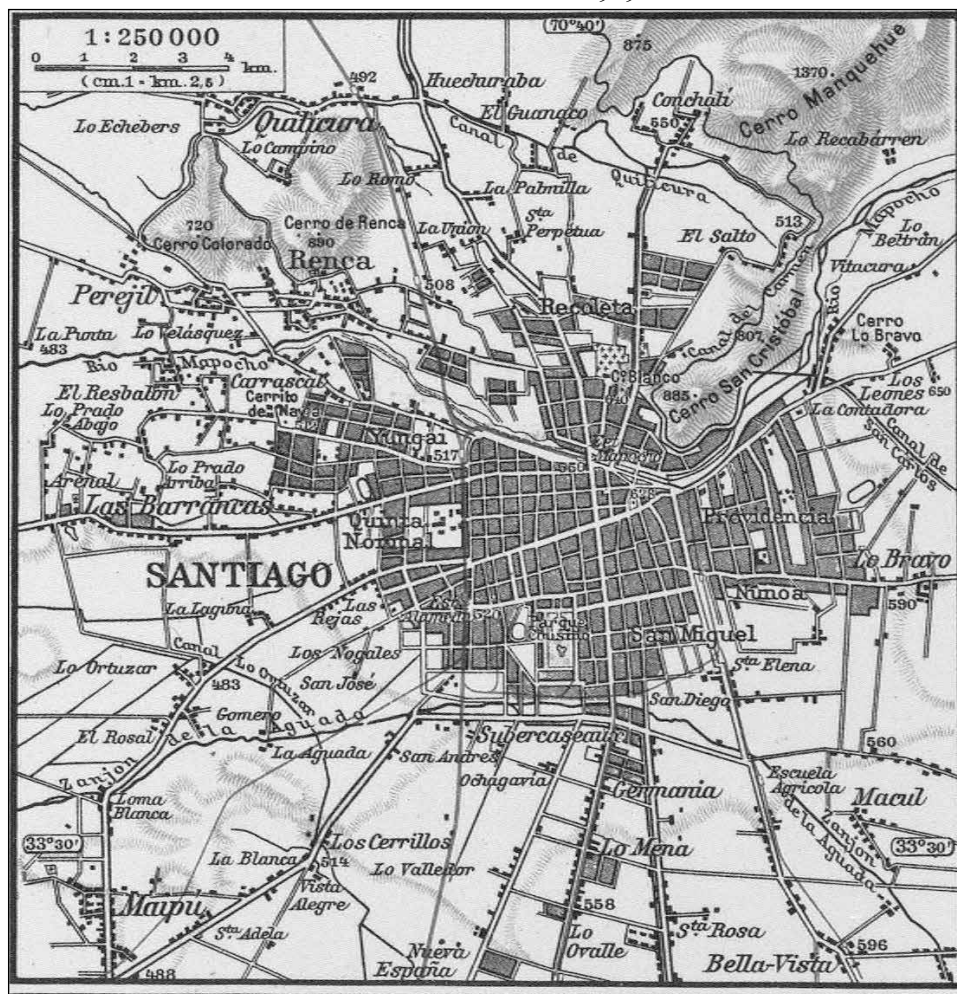
Otra señal del crecimiento de la influencia norteamericana fue la designación de la Misión Kemmerer, que llegó a Chile en julio de 1925. El clamor popular por una mayor estabilidad monetaria había crecido debido a la inflación que siguió a la guerra, pero el presidente Alessandri no pudo convencer al Congreso de aprobar la legislación necesaria. Como lo comentaba *The Economist* (13 de mayo de 1922), esta medida había sido «una vez más postergada por

resolución del Senado, a pesar de que era imperativamente solicitada por el comercio». Sin embargo, los cambios ministeriales volvieron a postergarla dos años más, llevando a una creciente inestabilidad de la moneda y, eventualmente, a un golpe de Estado contra Alessandri. El nuevo gobierno, sin embargo, adoptó inmediatamente la propuesta de Alessandri de invitar al profesor Edwin Kemmerer, reputado economista de la Universidad de Princeton, para que analizara las políticas financieras y monetarias de Chile y sugiriera reformas. El diagnóstico de los problemas difirió. A largo plazo, según la visión de Kemmerer, la élite agrícola y financiera que controlaba el Congreso había favorecido la inconvertibilidad, la depreciación del peso y la inflación, porque así reducía el valor real de sus deudas y en particular de sus hipotecas. Muchos economistas chilenos, en cambio, culpaban de la inflación a los persistentes déficits presupuestarios. Como se indica en el Gráfico 3, a pesar de una caída significativa de los ingresos del salitre, el gobierno continuó adoptando déficits significativos a comienzos de los años 1920, financiándolos con emisiones monetarias y con préstamos (Drake, 1989).

La combinación de la nueva administración, la subordinación del Congreso luego de la aprobación de una nueva constitución que aumentó el poder del Ejecutivo, y la opinión de un experto «ajeno» para hacer lo que los economistas chilenos ya habían recomendado, permitió adoptar acciones más decisivas (Olavarría-Gambi, 2018). Las propuestas de Kemmerer contenían cinco recomendaciones principales. Primero, la moneda debía ser nuevamente vinculada a la libra esterlina, ahora a una tasa de seis (antiguos) peniques el peso (CLP\$40 por £1). Segundo, debía crearse un Banco Central que, en principio, debía ser autónomo de la interferencia de los gobiernos, dado que el Estado designaría solo tres de los diez directores, representando los otros directores a los bancos nacionales y extranjeros, a la SNA y la SOFOFA, a los intereses comerciales y a los trabajadores. Tercero, el gobierno debía introducir una nueva ley de bancos, que incluyera la designación de un superintendente gubernamental para monitorear a los bancos comerciales. Cuarto, debía aumentarse la recaudación fiscal, reformando la administración de aduanas y eliminando varias exenciones de impuestos a los ingresos. Al mismo tiempo, debía aumentarse a 12% el impuesto a las

empresas cupríferas (la tasa estándar era de 6%). Quinto, la misión recomendó establecer una oficina de auditoría, la Contraloría, para vigilar los gastos del gobierno (Drake, 1989). Los primeros resultados fueron gratificantes: el nuevo sistema tuvo éxito al enfrentar la quiebra de un importante banco comercial a fines de 1925 y también la especulación con respecto al peso el año siguiente, cuando existieron amenazas de guerra con Perú. Las reformas de la misión también aportaron las bases para que Chile pudiera endeudarse en el extranjero con el fin de financiar obras públicas. Entre 1926 y 1929, el gobierno chileno emitió ocho préstamos en Nueva York, con un total nominal apenas por sobre los US\$200 millones (£42 millones), mientras que la Caja de Crédito Hipotecario también consiguió cuatro préstamos sumando en total un valor nominal de US\$90 millones (Marichal, 1989). El gasto en obras públicas aumentó de CH\$89 millones en 1928 a CH\$288 millones en 1930 (Drake, 1989).

FIGURA 2. SANTIAGO EN 1929



Fuente: <https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Santiago1929.jpg>, de la colección de mapas David Rumsey.

Las principales ciudades dieron una señal adicional de esa «modernización» que se estaba produciendo, y el lugar hasta donde llegó gran parte de la inversión en obras públicas. Santiago creció en casi 200.000 personas durante la década de 1920 (ver Cuadro 1). El gobierno invirtió en transportes y carreteras, mientras que las empresas estatales y privadas ampliaban el suministro de servicios urbanos tales como agua, alcantarillado y electricidad. Santiago

creció más allá de su núcleo original, hacia Providencia y Ñuñoa al este, el Barrio Yungay al oeste y hacia San Miguel y Lo Ovalle al sur, creando nuevos centros de urbanización y consumo (Figura 2). El crecimiento de estas comunidades proveyó generosas utilidades a hacendados como Ricardo Lyon Cousiño y a las fábricas productoras de materiales de construcción como Cemento El Melón (Kirsch, 1977). La demanda por modernas formas de transporte aumentó. A fines de los años 1920 se produjeron en Santiago crecientes conflictos entre conductores de vehículos y peatones, en la medida que los vehículos motorizados, en manos de los más pudientes y favorecidos por las autoridades locales, se apropiaron de las calles desplazando animales y peatones (Errázuriz, 2011). Buses comenzaron a atraer demanda desde tranvías y ferrocarriles suburbanos. Hacia 1929 existían más de 15.000 vehículos motorizados registrados en Santiago, más del doble que dos años antes (Errázuriz, 2014). También se realizaron inversiones considerables en la industria eléctrica, por parte de empresas extranjeras en el caso de Santiago y Valparaíso y en gran medida por empresas locales en otras ciudades. La Compañía Chilena de Electricidad, propiedad inglesa, construyó en los años 1920 dos grandes estaciones eléctricas para abastecer Chile Central, al mismo tiempo que amplió una planta más antigua. Todo esto implicó un aumento sustancial de la capacidad para abastecer a la creciente demanda por iluminación para las calles y para el transporte y la industria, si bien los ingleses la vendieron a inversionistas norteamericanos en 1928 (Yáñez, 2019).

En los años 1920 se produjo además un crecimiento significativo de la industria manufacturera, hasta niveles considerablemente superiores a los alcanzados antes de la guerra (ver Gráfico 5). Recurriendo al censo industrial de 1928, Paul Drake (1989) destaca que de los 8.585 establecimientos manufactureros registrados, casi 3.000 habían sido creados en los cinco años anteriores y empleaban una cuarta parte de la fuerza laboral industrial. Significativamente, el foco se fue desplazando lejos de la producción de bienes de consumo no durables, como los alimentos. La producción de bienes de consumo durables, intermedios y de bienes de capital creció mucho más rápido, a una tasa de 6% anual entre 1918 y 1929 (Palma, 1985). Quizás tan importante como esta diversificación fue un cambio de



mentalidad. La SOFOFA pasó a ser un grupo de presión mucho más influyente. Luis Ortega (2012, p. 450) se refiere a los intensos debates en torno a la necesidad de promover el crecimiento industrial que se desarrollaron en el Senado nacional en 1926, sosteniendo que: «A mediados de la década de 1920 la idea de industrializar el país se había hecho hegemónica en los ámbitos en que se debatían los problemas, los dilemas y las posibilidades de la economía chilena». En su primer mensaje presidencial en mayo de 1927, el coronel Carlos Ibáñez, que había pasado a convertirse en la figura dominante de la política chilena tras el derrocamiento de Alessandri, sostenía que él resolvería «la situación de nuestra hacienda pública, sobre la base de severa economía e *intensivo fomento de la producción y las industrias nacionales*» (énfasis del autor, citado en Ortega, 2016, p. 19).

Siguiendo la orientación de la Misión Kemmerer, las administraciones de Figueroa y de Ibáñez realizaron cambios sustantivos en la burocracia estatal, los que llevaron a establecer la base sobre la cual descansaron las políticas por sustitución de importaciones después de la Depresión. Como varios autores lo han destacado, el impulso provino de influyentes ingenieros civiles, de la SOFOFA y del desarrollo de la economía como una especialización en la Universidad de Chile. El gobierno creó el Ministerio de Fomento en 1926, con una Dirección de Industrias Fabriles en su interior (Ortega, 2016; Ibáñez Santa María, 1994). Pablo Ramírez, como ministro de Hacienda, reorganizó su ministerio y designó a ingenieros en departamentos claves, poniéndolos a cargo del presupuesto, de las compañías de seguros, de las aduanas y de la política hacia la industria salitrera. Después de la fundación del Banco Central (inaugurado en enero de 1926, y que utilizó sus mecanismos de redescuento en gran medida para apoyar a los bancos comerciales que concedían crédito a empresas urbanas), el gobierno estableció también la Caja de Crédito Agrario, la Caja de Crédito Minero y el Instituto de Crédito Industrial, creando las bases para un nivel de intervención estatal y de gestión tecnocrática mucho más importante de lo que Chile había conocido previamente (Drake, 1989). Sin embargo, hay que conservar cautela y no considerar que todo esto responde a un plan centralmente coordinado. Fue mucho más un conjunto de decisiones adoptadas por ministros individuales, como

respuesta a la forma en la cual estaban cambiando las mentalidades en Chile después de los problemas que trajo consigo la Primera Guerra Mundial y sus secuelas.

## CONCLUSIONES

«Chile es probablemente el más sano de todos los países de América Latina», informó un funcionario del Banco de Inglaterra en mayo de 1929, cuando Ramírez visitó Londres para discutir el futuro de la industria salitrera (Gunston, 1929). Lamentablemente entendió todo al revés. En los tres años siguientes, la industria salitrera había casi colapsado, las compañías cupríferas trabajaban quizás a 20% de su capacidad y las finanzas del gobierno estaban desordenadas. En agosto de 1931, después de la caída de Ibáñez, el gobierno chileno incumplió su deuda soberana, por primera vez desde 1842. Algo después, la nueva administración comenzó a emitir vales para cubrir gastos vitales e instituyó el control de cambios, volviendo de hecho a la inconvertibilidad. Rápidamente se desarrolló un mercado negro. «Parece no haber esperanzas de mejoría de la situación», informó el secretario comercial británico en 1932. «La próxima inflación de los precios internos está a la vista y el ciclo de precios en ascenso y demandas de mejores salarios parece estar por comenzar. Lo gris del panorama económico se ve por lo tanto intensificado por los graves acontecimientos políticos, que vaticinan un largo y difícil período» (Pack, 1932). Esta fue una evaluación mucho más exacta que la del Banco de Inglaterra en 1929. La «era del salitre» había llegado a un alto estremecedor. La Liga de las Naciones estimó que la Depresión había golpeado a Chile más duramente que a cualquier otro país.

¿Hubiese estado mejor Chile sin salitre? Gracias, en parte, a su política monetaria no ortodoxa, el país evitó los peores efectos de la «enfermedad holandesa» o la llamada «maldición de los recursos naturales» (Palma, 2000). Los aranceles y una baja tasa de cambio aportaron una medida de protección a la industria local, que creció de manera regular a partir de la guerra del Pacífico. Los ingresos del salitre que llegaban al gobierno financiaron lo que, en términos latinoamericanos, eran altos niveles de alfabetismo y una infraestructura

de transportes relativamente buena, aunque puede argumentarse que esta última servía más a los grandes terratenientes que al resto. Chile también disfrutó de un acceso continuo al mercado financiero internacional, el que no habría sido posible sin el salitre (Sicotte et al., 2009). Sin embargo, su política monetaria también estimuló un sistema financiero orientado hacia el cortoplacismo y la especulación, más que a las inversiones a largo plazo (excepto en tierras y propiedad urbana). Más ampliamente, no carecen de fundamento las acusaciones de amiguismo y empleomanía y de ineficacia de gobiernos débiles dominados por los intereses terratenientes, financieros y comerciales que controlaban el Congreso. La deliberada diversificación de la economía y la creación de estructuras de gobierno que facilitaran un desarrollo de más amplias bases solo se produjeron después de la Primera Guerra Mundial, y sus secuelas han mostrado los peligros de aferrarse a los modelos económicos aplicados entre 1880 y 1913. Solo a fines de los años 1920 un cambio institucional significativo y cambios en política comenzaron a ocurrir.

Como Loveman (1979) y muchos otros autores han argumentado, la estructura básica de la sociedad chilena no cambió de manera significativa durante la era del salitre. Los sectores de la sociedad chilena que ganaron fueron los grandes terratenientes, en especial con el establecimiento de la Frontera sur después de la conquista de los territorios mapuches; los miles de trabajadores que ganaron salarios en el Norte que de otro modo jamás hubieran estado disponibles (pero al costo de la explotación, en particular en los primeros años, cuando las condiciones de vida eran miserables y el trabajo era peligroso), y los empleados públicos, junto a artesanos urbanos y a los sectores comerciales que se beneficiaron con sus ventas. Sin embargo, el auge del salitre, a pesar del gasto gubernamental en educación y obras públicas, aportó poco para resolver los prolongados problemas de distribución del ingreso y la riqueza en la sociedad chilena. Después de un período de mejoría, las desigualdades parecen haber empeorado en torno a 1905 (Durán, 2018). Un gran número de chilenos, en especial los pobres del campo, se mantuvieron excluidos de los beneficios del crecimiento económico, mientras que la Depresión de comienzos de los años 1930 dejó desempleados a miles de obreros del sector minero, comercial y público.

## REFERENCIAS

- Albert, B. (1988). *South America and the First World War*. Cambridge University Press.
- Badia-Miró, M. y Díaz-Brahmonte, J. (2017). The Impact of Nitrates on the Chilean Economy, 1880-1930. En Kuntz-Ficker, S. (Ed.), *The First Export Era Revisited* (153-188). Palgrave Macmillan.
- Bauer, A. J. (1990). Industry and the Missing Bourgeoisie: Consumption and Development in Chile, 1850-1950. *Hispanic American Historical Review*, 70(2), 227-253.
- Bernedo, P. (1999). Los industriales alemanes de Valdivia, 1850-1914. *Historia* 32, 5-42.
- Bergquist, C. A. (1986). *Labor in Latin America: Comparative Essays on Chile, Argentina, Venezuela and Colombia*. Stanford University Press.
- Bertrand, A. (1920). *The Chilean Nitrate Industry: Technology and Economics*. Vaugiraud.
- Bowman, J. R. y Wallerstein, M. (1982). The Fall of Balmaceda and Public Finance in Chile: New Data for an Old Debate. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 24(4), 421-460.
- Braun-Llona, J., Braun-Llona, M., Briones, I., Díaz, J., Lüders, R. y Wagner, G. (2000). *Economía chilena: estadísticas históricas*. Pontificia Universidad Católica.
- Briones, I. e Islas, G. (2018). Comercio exterior de Chile en perspectiva histórica, 1810-2010. En I. Jaksic, A. Estefane y C. Robles (Eds.), *Historia política de Chile, 1810-2010. Tomo III: Problemas económicos* (pp. 171-206). Fondo de Cultura Económica.
- Cariola, C. y Sunkel, O. (1982). *Un siglo de historia económica de Chile, 1830-1930: dos ensayos y una bibliografía*. Instituto de Cooperación Iberoamericana.
- Coatsworth, J. y Williamson, J. (2004). Always Protectionist? Latin American Tariffs from Independence to the Great Depression. *Journal of Latin American Studies*, 36(2), 205-232.
- Collier, S. y Sater, W. F. (1996). *A History of Chile, 1808-1994*. Cambridge University Press.
- Couyoumdjian, J. R. (2000). El alto comercio de Valparaíso y las grandes casas extranjeras, 1880-1930: una aproximación. *Historia* 33, 63-99.
- Culver, W. W. y Reinhart, C. J. (2009). Capitalist Dreams: Chile's Response to Nineteenth-Century World Copper Competition. *Comparative Studies in Society and History*, 31(4), 722-744.
- Drake, P. W. (1989). *The Money Doctor in the Andes: The Kemmerer Missions, 1923-1933*. Duke University Press.

- Durán, G. (2018). Desigualdad y salarios en perspectiva histórica: siglos XIX y XX. En I. Jaksic, A. Estefane y C. Robles (Eds.), *Historia política de Chile, 1810-2010. Tomo III: Problemas económicos* (pp. 239-278). Fondo de Cultura Económica.
- Encina, F. A. (1958 [1911]). *Nuestra inferioridad económica: sus causas, sus consecuencias*. Editorial Universitaria.
- Errázuriz, T. (2011). When Walking Became Serious: Reshaping the Role of Pedestrians in Santiago, 1900-1931. *Journal of Transport History*, 32(1), 39-65.
- Errázuriz, T. (2014). La administración de Ibáñez del Campo y el impulso a la circulación moderna: Santiago, 1927-1931. *Historia*, 47(2), 313-354.
- Estrada, B. (1999). Empresariado y desarrollo industrial en la historiografía nacional. *Cuadernos de Historia* 19, 113-155.
- Estrada, B. (2006). La colectividad británica en Valparaíso durante la primera mitad del siglo XX. *Historia*, 39(1), 65-91.
- Frank, A. (1971). *Capitalism and Underdevelopment in Latin America: Historical Studies of Chile and Brazil*. Penguin.
- González Miranda, S. (2013). Las políticas salitreras peruana y chilena. ¿Del monopolio estatal a la libertad económica, 1873-1884?. *Cuadernos de Historia* 38, 39-77.
- González Miranda, S. (2014). ¿Especuladores o industriales? La política chilena y el problema de la propiedad salitrera en Tarapacá durante la década de 1880. *Historia*, 47(1), 132-146.
- Greenhill, R. (1977). The Nitrate and Iodine Trades, 1880-1914. En D. C. M. Platt (Ed.), *Business Imperialism, 1840-1930: An Inquiry based on British Experience in Latin America* (pp. 231-283). Clarendon Press.
- Greenhill, R. (2017). Caída controlada, repliegue apresurado o fracaso empresarial? Las empresas salitreras británicas y su retiro de la explotación del salitre chileno, 1920-1930. En M. Llorca-Jaña y D. Barría (Eds.), *Empresas y empresarios en la historia de Chile, 1810-1930* (pp. 257-292). Editorial Universitaria.
- Gunston, C. A. (1929). Memo by CAG, 15 May, file OV 160/1, Bank of England archive.
- Halsey, F. M. (1918). *Investments in Latin America and the British West Indies*. Government Printing Office.
- Ibáñez Santa María, A. (1972/73). La incorporación de Aisén a la vida nacional, 1902-1936. *Historia* 11, 259-378.
- Ibáñez Santa María, A. (1994). Los ingenieros, el estado y la política en Chile: Del Ministerio de Fomento a la Corporación de Fomento, 1927-1939. *Historia* 28, 45-102.

- Kirsch, H. W. (1977). *Industrial Development in a Traditional Society: The Conflict of Entrepreneurship and Modernization in Chile*. University Press of Florida.
- Klubock, T. M. (2006). The Politics of Forests and Forestry on Chile's Southern Frontier, 1880s-1940s. *Hispanic American Historical Review*, 86(3), 535-570.
- Llona Rodríguez, A. (1997). Chilean Monetary History, 1860-1925: An Overview. *Revista de Historia Económica*, 15(1), 125-160.
- Loveman, B. (1979). *Chile: The Legacy of Hispanic Capitalism*. Oxford University Press.
- McQueen, C. A. (1925). *Chilean Public Finance*. Department of Commerce.
- Mamalakís, M. J. (1971). The Role of Government in the Resource Transfer and the Resource Allocation Process: The Chilean Nitrate Sector, 1880-1930. En G. Ranis (Ed.), *Government and Economic Development*. Yale University Press.
- Marichal, C. (1989). *A Century of Debt Crises in Latin America: From Independence to the Great Depression, 1820-1930*. Princeton University Press.
- Martinic Berros, M. (2002). La participación de capitales británicos en el desarrollo económico del territorio de Magallanes, 1880-1920. *Historia* 35, 299-321.
- Miller, R. y Greenhill, R. (2006). The Fertilizer Commodity Chains: Guano and Nitrate, 1840-1930. En S. Topik, C. Marichal y Z. Frank (Eds.), *From Silver to Cocaine: Latin American Commodity Chains and the Building of the World Economy, 1500-2000* (pp. 228-270). Duke University Press.
- Mitchell, B. R. (1985). *International Historical Statistics: The Americas and Australia*. Macmillan.
- Monteón, M. (1979). The Enganche in the Chilean Nitrate Sector, 1880-1930. *Latin American Perspectives*, 6(3), 66-79.
- Moran, T. H. (1974). *Copper in Chile: Multinational Corporations and the Politics of Dependence*. Princeton University Press.
- Nazer, R. y Camús, P. (2004). Estadísticas demográficas de Chile. *Pensamiento Crítico* (on-line).
- O'Brien, T. F. (1982). *The Nitrate Industry and Chile's Crucial Transition, 1870-1891*. New York University Press.
- O'Brien, T. F. (1989). Rich beyond the Dreams of Avarice: The Guggenheims in Chile. *Business History Review*, 63(1), 122-159.
- Olavarría-Gambi, M. (2018). Public Management and Organizational Reform in Historical Perspective: The Case of Chile's State Reform and Public Management Modernization of the 1920s. *Management and Organizational History*, 13(3), 258-282.

- Ortega Martínez, L. (2005). *Chile en ruta al capitalismo: cambio, euforia y depresión, 1850-1880*. LOM.
- Ortega, L. (2012). La crisis de 1914-1924 y el sector fabril en Chile. *Historia*, 45(2), 433-454.
- Ortega, L. (2016). Políticas de «fomento» en una sociedad en transición: Debates y obstáculos. Chile en la primera mitad del siglo XX. *Atenea* 514, 13-29.
- Pack, A. J. (1932). *Memorandum enclosed in G.H. Thompson to Foreign Office*, 21 April, file OV 160/2, Bank of England archive.
- Palma, G. (1985). External Disequilibrium and Internal Industrialization: Chile, 1914-1935. En Abel, C. y Lewis, C. M. (Eds.), *Latin America, Economic Imperialism and the State: The Political Economy of the External Connection from Independence to the Present*. Athlone Press.
- Palma, G. (2000). Trying to «Tax and Spend» Oneself out of the «Dutch Disease»: The Chilean Economy from the War of the Pacific to the Great Depression. En E. Cárdenas, J. A. Ocampo y R. Thorp (Eds.), *An Economic History of Twentieth-Century Latin America: Vol. I: The Export Age* (pp. 217-264). Palgrave Macmillan.
- Pinto, J. (2007). *Desgarros y utopías en la pampa salitrera: la consolidación de la clase obrera en tiempos de la cuestión social, 1890-1923*. LOM.
- Platt, D. C. M. (1972). *Latin America and British Trade, 1806-1914*. A. & C. Black.
- Przeworski, J. F. (1978). Mines and Smelters: The Role of the Coal Oligopoly in the Decline of the Chilean Copper Industry. *Nova Americana* 1, 169-213.
- Rippy, J. F. (1959). *British Investments in Latin America, 1822-1949: A Case Study in the Operations of Private Enterprise in Retarded Regions*. University of Minnesota Press.
- Richdale, C. W. (1933). *The Copper Crisis in Chile*. 21 March, file OV160/2, Bank of England archive.
- Robles, C. (2009a). La producción agropecuaria chilena en la «era del salitre», 1880-1930 *América Latina en la Historia Económica* 32, 113-134.
- Robles, C. (2009b). Controlando la mano invisible: la Sociedad Nacional de Agricultura y el mercado de maquinaria agrícola, 1889-1922. *Historia*, 42(1), 203-233.
- Robles, C. (2009c). Agrarian Capitalism and Rural Labour: The Hacienda System in Central Chile, 1870-1920. *Journal of Latin American Studies*, 41(2), 493-526.
- Robles, C. (2020). Frontier Capitalism: Agrarian Expansion in Southern Chile, c.1890-1930. *Bulletin of Latin American Research*, 39(2), 238-254.

- Ross, C. (2006) Chile, 1860-1895: el impacto del sector bancario en los sectores productivos. *América Latina en la Historia Económica* 25, 73-93.
- Salvaj, E., Lluch, A., y Gómez, C. (2019). Chile's Business Network in 1939: Between the Global Crisis and Adaptation to State-Led Industrialization Policies. En M. Llorca-Jaña, R. Miller y D. Barría (Eds.), *Capitalists, Business, and State-Building in Chile* (pp. 139-168). Palgrave Macmillan.
- Sater, W. F. (1979). Chile and the World Depression of the 1870s. *Journal of Latin American Studies*, 11(1), 67-99.
- Sicotte, R., Vizcarra, C., y Wandschneider, K. (2009). The Fiscal Impact of the War of the Pacific. *Cliometrica*, 3(1), 97-121.
- Solberg, C. E. (1969). A Discriminatory Frontier Land Policy: Chile, 1870-1914. *The Americas*, 26(2), 115-133.
- Subercaseaux, G. (1922). *Monetary and Banking Policy of Chile*. Clarendon Press.
- Thomson, I. (2005). La Nitrate Railways Co. Ltd: La pérdida de sus derechos exclusivos en el mercado de transporte de salitre y su respuesta a ella. *Historia*, 38(1), 85-112.
- Unger, I. y Unger, D. (2008). *The Guggenheims: A Family History*. Harper.
- Wright, T. C. (1973). Origins of the Politics of Inflation in Chile, 1888-1918. *Hispanic American Historical Review*, 53(2), 239-259.
- Wright, T. C. (1975). Agriculture and Protectionism in Chile, 1880-1930. *Journal of Latin American Studies*, 7(1), 45-58.
- Yáñez, C. (2019). Electricity Generation and Electric Power in Chile before 1975. En M. Llorca-Jaña, R. Miller, R. y D. Barría (Eds.), *Capitalists, Business, and State-Building in Chile* (pp. 217-246). Palgrave Macmillan.
- Zeitlin, M. (1988). *The Civil Wars in Chile (or the Bourgeois Revolutions that Never Were)*. Princeton University Press.





## CAPÍTULO 4

### DE LA GRAN DEPRESIÓN HASTA LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL (C. 1930-1947)

*José Díaz-Bahamonde<sup>1</sup>*

#### PANORAMA DE UNA ÉPOCA

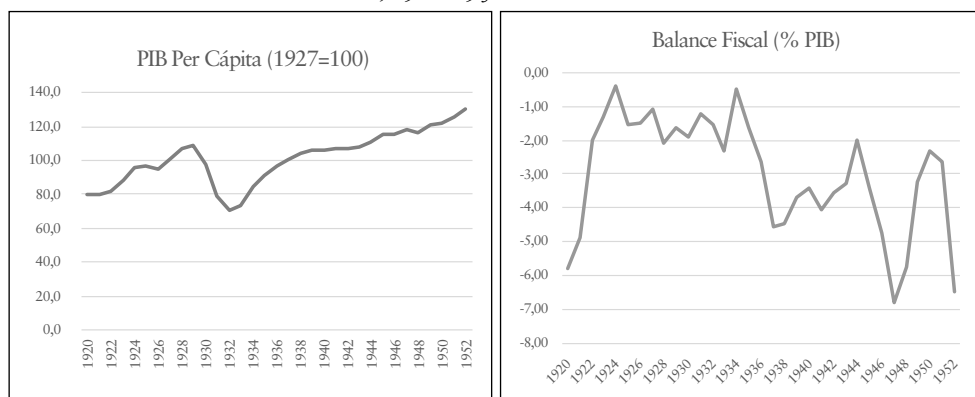
El orden económico internacional fue fuertemente afectado desde 1913. La seguidilla de choques negativos, Primera Guerra Mundial, Gran Depresión, Segunda Guerra Mundial, deterioró la fe en los resultados de la integración internacional. Chile, una economía pequeña en el concierto internacional, estaba en los años 1920 aún ajustándose a los efectos de la postguerra mientras experimentaba una serie de cambios políticos que tendrían gran alcance. Desde la Gran Depresión y hasta 1952 (período que nos ocupa), el régimen político chileno cambió de un orden oligárquico a uno de carácter mesocrático, con participación creciente y que elegiría regularmente sus autoridades desde 1932. En 1938 una coalición de izquierda llegaría democráticamente al poder.

---

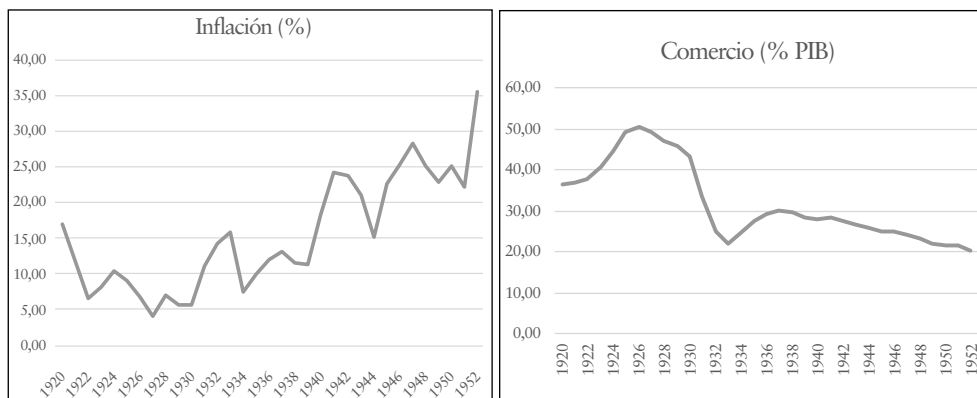
<sup>1</sup> Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile.

En lo económico, el período registra la relativa desconexión de Chile de la economía internacional y un aumento de la participación del Estado en la vida económica nacional. Chile se mueve desde una economía abierta y basada en la exportación de recursos naturales a una economía cerrada cuyo desarrollo se basa en la sustitución de los bienes manufacturados importados. Este último aspecto se reflejó en una política industrial activa, una mayor regulación de los mercados internos y en la configuración de una política activa de protección social. Estos cambios fueron resultado tanto de la reacción ante las condiciones externas negativas como del seguimiento a reformas aplicadas en otras economías. El objetivo de este capítulo es explorar los aspectos más importantes de estas transformaciones económicas, un fenómeno que no fue necesariamente fácil, articulado, ni libre de inconsistencias<sup>2</sup>.

GRÁFICO I. CHILE, 1920-1952: INDICADORES ECONÓMICOS



<sup>2</sup> Por ser un artículo de síntesis, será inevitable omitir (o dedicar poco espacio a) otros temas de interés económico en el período. Tales materias son objeto de mayor desarrollo en sus capítulos correspondientes.



Fuente: Díaz et al. (2016).

El Gráfico 1 presenta la evolución de cuatro indicadores económicos que facilitan la comprensión del desempeño de la economía chilena entre 1920 y 1952. El primer indicador es el producto interno bruto (PIB) por persona expresado como porcentaje del nivel observado en 1927. Es apreciable el aumento relativo en los años 1920, la gran caída de ingreso durante la Gran Depresión (1930-1932) y el esfuerzo en las décadas siguientes por recuperar los niveles perdidos. La etapa cierra con un aumento irregular a fines de los años 1940.

El segundo indicador es el balance fiscal, es decir, la diferencia entre ingresos y gastos fiscales expresada como porcentaje del PIB. Durante todo el período este indicador fue negativo, es decir, el Estado chileno registró un déficit sistemático, gastos por sobre los ingresos. Este déficit fue particularmente amplio en la primera parte de los años 1920 y desde los años 1940. Un mayor papel del Estado en la vida económica y la necesidad de cumplir las obligaciones externas requerían disponer de recursos, y el financiamiento público fue un desafío del período.

El tercer indicador corresponde a la tasa de inflación, es decir, el cambio porcentual anual en el Índice de Precios al Consumidor medido en aquel entonces principalmente en Santiago. Esto puede interpretarse como una medida aproximada del costo de vida o como señal de inestabilidad macroeconómica. Se aprecia una primera etapa relativamente estable seguida de un período de incremento del indicador. Si calculamos el promedio de la inflación observada

anualmente, observamos que entre 1920 y 1940 la cifra fue 5,4%, mientras que entre 1941 y 1952 el resultado es 19,3%. Otro aspecto interesante del período es la presencia de deflaciones, caídas en el nivel general de precios.

Por último, el cuarto indicador es el comercio exterior total, es decir, la suma de exportaciones e importaciones expresada como porcentaje del PIB. Como este indicador agrega todas las transacciones entre nuestro país y el mundo, es una medida de la integración de la economía local en la economía internacional. El máximo observado en el período es 50% el año 1926 y el indicador luego cae sistemáticamente hasta aproximadamente 20% en 1952. Hay que considerar que esto no solo es resultado de medidas restrictivas adoptadas por la economía chilena, sino que corresponde al escenario internacional de la época, mucho menos propicio al intercambio.

El resto de este capítulo se organiza de la siguiente manera. La segunda sección explora el impacto de la Gran Depresión en la economía chilena, describiendo el contexto internacional y local. La tercera sección describe las reacciones a la crisis, tanto las inmediatas como las implementadas durante el gobierno de Arturo Alessandri (1932-1938). La cuarta sección se detiene en dos grandes hitos económicos acaecidos durante los gobiernos radicales: la configuración de una red estatal de empresas y la conformación de un Estado de bienestar. Igualmente se señalan algunos aspectos del efecto de la Segunda Guerra Mundial en la economía chilena. La quinta sección concluye.

## CHILE Y LA GRAN DEPRESIÓN

### *El escenario internacional*

Aunque las manifestaciones de la crisis económica internacional de los años treinta del siglo XX fueron evidentes para los contemporáneos, la causa primera del fenómeno es aún hoy materia de discusión. La drástica caída de los precios de las acciones en la Bolsa de Nueva York (octubre de 1929), así como la transmisión posterior hacia otros ámbitos financieros parecen haber sido más un síntoma que el origen del problema. La crisis fue sorpresiva, pues los años

veinte presentaron buenos indicadores generales de desempeño económico. El proceso de recuperación mundial tras el término de la Primera Guerra Mundial sugería que la expectativa de construir una nueva *Belle Epoque* era factible, más aún considerando el esfuerzo por restaurar el patrón oro. Sin embargo, la economía mundial se sumergió en una insólita crisis desde 1929 y, en algunos casos, hasta 1941, dando origen a varios puzzles (sugeridos por Kindleberger, 2009) que han guiado el examen de las fluctuaciones económicas hasta el presente<sup>3</sup>.

Un primer puzzle es establecer dónde, en qué economía, se originó la crisis. Aunque algunos autores atribuyen responsabilidad al entramado internacional y a las dificultades en la cooperación internacional de posguerra (Kindleberger, 2009; Rothermund, 1996), o a las políticas monetarias de algunos países europeos (Irwin, 2010), en la actualidad predomina la conjetura de que Estados Unidos jugó un papel central en la proyección de la crisis debido a la relevancia de su sistema financiero y su conexión con los mercados financieros de otros países (Marichal, 2010). Otra interpretación postula que la crisis tuvo dos fases: la primera en Estados Unidos (crisis bursátil de 1929) y la segunda en Europa (bancarrota de Kredit Anstalt y devaluación de la libra esterlina, 1931).

Un segundo puzzle es identificar qué fue lo que produjo la crisis. Durante mucho tiempo, la controversia se resumía como un enfrentamiento entre partidarios de la hipótesis monetarista (Bernanke, 2000; Friedman y Schwartz, 1963) y los de la hipótesis de demanda (Keynes, 1936; Samuelson, 1979; Romer, 1993). La hipótesis monetarista sostiene que los errores de política monetaria transformaron una crisis manejable en una recesión profunda. La hipótesis de demanda explica la crisis como resultado de disminuciones en el consumo y en la inversión ocasionadas por el menor ingreso y por las expectativas deterioradas. Hoy en día el enfoque es más ecléctico, reconociendo que las reducciones del PIB real fueron resultado de *shocks* adversos, monetarios y reales, de demanda agregada en un contexto de capacidad ociosa (Crafts y Fearon, 2013).

---

<sup>3</sup> Para una buena síntesis del estado actual de la investigación, ver Martin-Aceña (2011). Para un enfoque heterodoxo marxista, ver Rapoport y Brenta (2010).

Un tercer puzle es explicar por qué la crisis de la década de 1930 alcanzó la amplitud, profundidad y duración que la destacan como la peor catástrofe económica registrada. Una de las explicaciones más desarrolladas en la actualidad es que la crisis se propagó debido a las características del sistema financiero internacional. Eichengreen y Temin (2000) han destacado que la clave de la severidad de la crisis fue el funcionamiento deflacionario del patrón oro, el sistema monetario de la época.

Aunque las causas de la Gran Depresión son asunto polémico, sus efectos son más definidos. En las economías centrales (Estados Unidos y Europa), la crisis ocasionó una pérdida de riqueza financiera, la disminución en la actividad económica, y el aumento en el desempleo. Esto se tradujo a su vez en una reducción de la demanda por bienes nacionales e importados y en una contracción de la oferta internacional de crédito. En este contexto, el impacto de la crisis se propagó a las economías latinoamericanas a través de dos mecanismos de transmisión: el comercial y el financiero. Por una parte, la Gran Depresión implicó menores volúmenes de exportación, que además se valoraban a un precio menor, tanto por la caída en la demanda mundial como por la aparición de barreras al acceso en los mercados internacionales. Por otra parte, la crisis se tradujo también en restricciones de acceso al mercado internacional de capitales, ya sea porque el crédito era más caro o simplemente inexistente. Ambos mecanismos afectaban directamente los niveles de actividad de los diferentes sectores productivos, e indirectamente, a través de su impacto fiscal debido a la menor recaudación tributaria.

La Gran Depresión se constituyó en un momento decisivo a escala mundial (Bordo, Goldin, y White, 1998). La crisis cuestionó las certezas sobre el orden económico liberal conocido hasta entonces, fundado en la profundización del intercambio y la estabilidad monetaria internacional. A su vez, creó las condiciones para canalizar diferentes demandas sociales y políticas, propiciando la generación de medidas que permitieran recuperar a las economías afectadas. El correlato intelectual fue la elaboración de las bases de la teoría macroeconómica desde el pensamiento keynesiano, que tiene su origen en el intento por comprender novedosamente qué fue lo que sucedió y qué es lo que debería hacerse.

Las políticas adoptadas en respuesta a la crisis reflejaban la incertidumbre y la creciente desconfianza con el capitalismo tradicional al que se le atribuía responsabilidad por el fenómeno (Feinstein et al., 2008). Los modelos económicos corporativistas instaurados en Alemania e Italia ilustran esta desconfianza, pero en el mismo sentido se comprende la implementación de un papel del Estado más activo en la economía en Estados Unidos y Gran Bretaña. Las medidas aplicadas perseguían la recuperación de la actividad en las economías nacionales por medio de incrementos de la inversión pública, de la protección de los mercados internos y de la ruptura del orden monetario internacional. Las políticas aplicadas han sido resumidas en la expresión *beggar-thy-neighbour*: la solución está en empobrecer al vecino. En la práctica, los grandes afectados fueron la capacidad de cooperación internacional y el comercio mundial de bienes.

### *La economía local en la víspera de la crisis internacional*

A comienzos de la década de 1920, el producto interno bruto por persona de Chile cuadruplicaba al de Brasil, casi triplicaba al de Perú, y aproximadamente duplicaba al de Ecuador y México. Sin embargo, el mismo indicador era solo la mitad del correspondiente a Argentina, que a su vez era muy similar al de Reino Unido y Estados Unidos<sup>4</sup>. Más allá de estos indicadores promedio, la economía chilena de aquel entonces presentaba una serie de características, algunas de las cuales potenciarían el impacto de la crisis (Riveros, 2009).

Una primera característica a considerar es que, a pesar del avance de algunos centros urbanos, el campo era aún un sector muy importante en la economía chilena. La mayor parte de la población vivía en zonas rurales y la productividad agrícola era baja: 37% del total de los trabajadores se dedicaba a la agricultura y el producto agrícola representaba alrededor del 7% del producto interno bruto total<sup>5</sup>. Una segunda característica era el grado de apertura comercial de la

<sup>4</sup> Cifras de Maddison Project Database (2018), 1920-1925.

<sup>5</sup> Cifras de Díaz, Lüders, y Wagner (2016), considerando el período 1923-1927.



economía chilena combinado con la concentración de las exportaciones en un par de productos. La relación de exportaciones a PIB en 1929 era de 21% y las exportaciones mineras, principalmente salitre y cobre, totalizaban 88% del total exportado. Es decir, la integración internacional de la economía chilena se realizaba a través de la exportación de pocos productos, especialmente mineros. Aunque la minería era aproximadamente 19% del producto interno bruto total, solo el salitre representaba aún 50% del total del valor exportado (1923-27), eso sí, una cifra menor al 75% observado en 1909-13. Aunque la Primera Guerra Mundial significó una bonanza para la explotación salitrera, la posguerra comenzó a dejar en evidencia los riesgos de la concentración de las exportaciones.

Ya en la época había preocupación por estas magnitudes, alertando los riesgos de la exposición de la economía chilena ante un choque externo y un eventual descalabro fiscal. Desde fines del siglo XIX hubo intentos por estimular las manufacturas nacionales por medio de incremento de aranceles y en 1928 Ibáñez había aumentado estos derechos en casi 70%, afectando a casi el 73% del total de las importaciones (Bernedo, 1989).

Al respecto, la tercera característica a destacar es el esfuerzo por cambiar las fuentes del financiamiento público. Desde el siglo XIX la principal fuente de ingresos fiscales fueron los impuestos al comercio exterior, ya sea en la forma de tarifas a la importación como luego por medio de cobros de derechos a la exportación, especialmente del salitre. Estos últimos constituían casi la mitad de los ingresos fiscales entre 1900 y 1909, pero su significación cayó a 16% en 1920-1930. La caída se explica por la crisis económica, pero también por el esfuerzo de reorganización de la capacidad recaudadora del Estado chileno<sup>6</sup>. Desde los años 1920 se intentó modificar la composición de los ingresos fiscales instituyendo un régimen de nuevos impuestos internos, incluyendo un impuesto a la renta que aún no alcanzaba madurez al momento de la crisis.

La cuarta característica de la economía chilena fue el déficit fiscal ocasionado por el aumento en las obras públicas y las nuevas

---

<sup>6</sup> Desde comienzos del siglo XX se venían creando nuevos impuestos internos (tales como el impuesto a las compraventas comerciales, 1921) y en 1924 se promulgó el impuesto a la renta (Escalona, 2014; Humud, 1969 y 1974).

tareas asumidas por el Estado en la época. La construcción de obras públicas ocupaba a un importante número de trabajadores, lo que tendría graves efectos en caso de suspensión de los proyectos. Pero fiscalmente hablando, estos proyectos no eran sostenibles a menos que aumentara la deuda pública. La demanda por financiamiento del sector público se comprende, además, por el papel más activo del Estado en la actividad económica. Será justamente en los años 1920 cuando comenzará a tomar forma la legislación social y laboral, luego de que en la primera década del siglo XX se manifestara con vehemencia la denominada «cuestión social».

La quinta característica fue la estabilidad de precios observada en el período, resultado del proceso de ajuste del sistema monetario y financiero chileno tras la promulgación de tres normas en 1925: la creación del Banco Central de Chile, la nueva ley general de bancos y la nueva ley monetaria. Estas medidas fueron adoptadas siguiendo tanto recomendaciones de especialistas internacionales como nacionales (Carrasco, 2009; Ossa, 1993). En la práctica, Chile implementó un sistema de fiscalización a los bancos privados, adoptó un «patrón de cambios oro» que fijaba el peso chileno al nivel de 6 peniques (6d) oro, y formalizó el monopolio estatal de emisión de dinero. Como es sabido, este tipo de régimen cambiario fijo requiere disponibilidad de reservas suficientes para asegurar la paridad comprometida, impone ajustes en productividad ante cambios en la competitividad internacional y necesita de una política fiscal con déficit sostenible.

La última característica de la economía chilena pre-Gran Depresión que queremos mencionar fue el alto nivel de endeudamiento externo, lo que naturalmente aumentaba la vulnerabilidad ante las fluctuaciones externas. Entre 1916 y 1927 la deuda pública externa aumentó 40%, mientras que entre 1927 y 1930 el incremento fue de 52%. El gobierno de Ibáñez pudo acceder a créditos por más de 1.700 millones de pesos de la época, la mayor cifra conocida en la historia de Chile hasta entonces (Ferrada, 1948). Si en 1920 el pago de intereses era 8% del gasto fiscal total, en 1930 esta cifra ascendió a 20% (Clavel, 1989; Jofré et al., 2000).

¿Cómo fue posible que el Estado chileno tuviera acceso a estos niveles de recursos internacionales? Bernedo (1989) plantea que esto refleja la reputación de Chile como deudor confiable para los

acreedores internacionales. En primer lugar, en todo el período republicano y a diferencia de otras economías latinoamericanas, Chile nunca había suspendido el pago de su deuda externa (salvo el crédito británico de 1825, que fue finalmente pagado en la década de 1840). En segundo lugar, el país lucía un régimen político estable aun considerando las turbulencias políticas de 1924-25. En tercer lugar, el régimen monetario funcionó adecuadamente desde su instauración en 1925, proporcionando estabilidad a la moneda nacional, lo que daba a su vez credibilidad a los papeles emitidos por el Estado chileno. Finalmente, los créditos estaban destinados a la realización de infraestructura.

Sin embargo, es necesario hacer algunas aclaraciones sobre el tipo de endeudamiento de la economía chilena del período. La deuda involucrada no solo era directa, esto es del gobierno chileno, sino que también indirecta, es decir, de agencias estatales que poseían aval del gobierno. Luego de la Primera Guerra Mundial, varias agencias se endeudaron con garantía estatal, siendo las más importantes Ferrocarriles del Estado y la Caja de Crédito Hipotecario. En 1931 esta deuda garantizada era aproximadamente la mitad del total de deuda directa del Estado chileno (Sanfuentes, 1987).

### *Los efectos de la crisis en la economía chilena*

La crisis internacional se transmitió a la economía chilena a través de dos mecanismos. Por una parte, por medio del mecanismo comercial debido a la reducción de la demanda internacional, que se tradujo en una caída del volumen y del precio de las exportaciones. En 1933 un informe de la Liga de las Naciones señalaba que entre 1929 y 1932, Chile fue la economía con mayor caída en el valor total de las exportaciones (84%) y en el de las importaciones (87%) (League of Nations, 1933, p. 214). El otro mecanismo fue el financiero, reflejado en un menor acceso a recursos internacionales, debido al aumento del costo del crédito y a la menor oferta disponible de medios de capital. El efecto local fue una reducción de la actividad

general, el aumento del desempleo y una corrección deflacionaria del nivel general de precios<sup>7</sup>.

La caída en la demanda internacional fue demoledora para el sector salitrero que, con vaivenes, había logrado sortear las secuelas de la Primera Guerra Mundial. La caída en el volumen transado, pero por sobre todo la reducción drástica de su precio, se tradujeron en el final del salitre como bien exportable relevante para la economía chilena. Entre 1920-27 y 1932 las toneladas exportadas de salitre cayeron 88%. En el caso del cobre, en igual período la disminución fue de 38% (Dirección General de Estadística, 1933).

En medio de la crisis, el gobierno y las salitreras intentaron definir una estrategia de solución. Las empresas productoras de salitre eran privadas y pagaban un derecho de exportación por quintal métrico (100 kilos) que constituía el ingreso fiscal. Sin embargo, debe considerarse que, en este momento y dado el retiro de inversionistas ingleses y sus ventajas tecnológicas, el principal actor de la industria era la corporación Guggenheim. En 1930 se creó la Compañía de Salitre de Chile (Cosach), una agencia que reemplazaba el régimen tributario por una asociación a partes iguales entre el Estado y las firmas salitreras, donde los Guggenheim tendrían un rol clave. Cosach adquiría las empresas salitreras incluyendo sus pasivos, procuraría su administración, y se obligaba a pagar al fisco chileno \$666 millones repartidos en los cuatro años siguientes. Este esquema fracasó, pues incluía una serie de obligaciones que afectaban la competitividad del salitre mientras el abono sintético ganaba presencia en el mercado mundial. Cosach acabó en cesación de pagos en enero de 1933 y se liquidó durante los años siguientes (Siles, 2009; Soto, 1998).

Los indicadores de empleo disponibles muestran el efecto de la crisis. El choque negativo en el sector salitrero derivó en el cierre de numerosas oficinas (en promedio, de 68 a 8 entre 1928/29 y 1932/33), con el consiguiente desempleo de gran parte de los trabajadores que tuvieron que migrar hacia diferentes centros urbanos<sup>8</sup>. Sin embargo, debe considerarse que los trabajadores salitreros (y

<sup>7</sup> Indicadores estadísticos en Toso y Feller (1983).

<sup>8</sup> Vergara (2015) documenta los esfuerzos del gobierno por relocalizar a los trabajadores salitreros, muchos de ellos menores de edad, en la zona centro-sur de Chile.

mineros en general) eran una pequeña parte del total de trabajadores y su peso en la fuerza laboral tiende a ser sobreestimado debido a su alto grado de organización y a la disponibilidad de fuentes asociadas al sector. Mientras la fuerza de trabajo minera en 1930 era 6% del total, los trabajadores agrícolas representaban 37%, los dedicados a las manufacturas 24%, los asociados a la construcción 4%, y un 30% se desempeñaba en el sector servicios.

Luego, aunque la tasa de desempleo en la minería debió ser alta, el grueso de los trabajadores afectados debió corresponder a las actividades en áreas urbanas. En la llamada Bolsa del Trabajo, un servicio oficial de colocación para personas que buscaban empleo, los inscritos aumentaron a 123.216 en diciembre de 1932, esto es 1,5 veces el número de trabajadores mineros de 1930 (Dirección General de Estadística, 1933). Las estimaciones indirectas de desempleo total para el período señalan que este llegó a 24% en 1932, una cifra que debe, sin embargo, tomarse con reserva dado el peso de la fuerza de trabajo agrícola en el total de trabajadores, lo que puede atenuar la magnitud mencionada.

En términos del producto interno bruto reconstruido hoy en día, el impacto fue una caída total estimada de 46% entre 1929 y 1932, disminución mayor que la observada en Estados Unidos o Reino Unido en el mismo período. El sector productivo más afectado fue la minería, con una disminución de 72%, aunque considerando la participación relativa el sector servicios presenta una caída mayor en su actividad. En términos de PIB por persona, el ingreso observado en 1929 se recuperó solo en 1945.

En la dimensión financiera, el impacto de la Gran Depresión de los años treinta se tradujo en una situación de bancarrota y en el final del régimen cambiario iniciado en 1925 (Abreu, 2000). Para el segundo semestre de 1931 Chile debía pagar 580 millones de pesos al exterior, de los cuales 68% correspondía a obligaciones de corto plazo. La imposibilidad de cumplir con los compromisos internacionales derivó en la declaración del cese de pagos de la deuda externa el 16 de julio de 1931. Esta obligación no se retomó regularmente sino hasta 1948 (Sanfuentes, 1987).

La escasez de reservas obligó, a su vez, a dar curso forzoso al billete, abandonando así la paridad oro y estableciendo el

racionamiento de las divisas o control de cambios (30 de julio de 1931). Esto implicó una modificación profunda de las instituciones a fin de proteger las reservas. Se creó la Comisión de Cambios Internacionales, que decidía la asignación de divisas dando preferencia a la importación de bienes intermedios y necesidades esenciales, y fijaba los tipos de cambio a ser empleados por los sectores productivos. El Banco Central se constituyó así como la única entidad autorizada para comprar y vender moneda extranjera y fijaba el tipo de cambio a ser usado por la Gran Minería (Marfán, 1984). En abril de 1932 el peso fue devaluado a la mitad: pasó de 8,27 pesos por dólar a 16,55 pesos por dólar, y mientras el Banco Central procuraba mantener esta paridad, en el mercado negro el dólar se cotizaba hasta en 62 pesos en octubre de 1932 (Vera, 1942, p. 84).

Los efectos de la caída en la demanda internacional por salitre y cobre, y del cierre del acceso al crédito internacional fueron amplificadas a través del canal fiscal: el Estado chileno debió hacer frente a diferentes demandas sociales mientras intentaba equilibrar el presupuesto fiscal con menos fuentes de financiamiento disponibles. En el contexto de una crisis económica de estas proporciones, es comprensible que entre 1931 y 1932 Chile estuviese en una situación prácticamente anárquica. Durante 517 días, entre el 26 de julio de 1931 (fecha de la destitución de Carlos Ibáñez) y el 24 de diciembre de 1932 (elección de Arturo Alessandri), Chile fue regido por seis autoridades que intentaron resolver un problema inesperado, de magnitud y duración insospechadas.

## DE LA REACCIÓN A LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA

### *Emergencia, subsistencia y control del mercado externo e interno*

La inestabilidad política observada entre julio de 1931 y diciembre de 1932 reflejaba la dificultad del escenario económico que planteaba múltiples desafíos, todos ellos urgentes. Por una parte, se debía hacer frente al desequilibrio externo que amenazaba con el agotamiento de las reservas de divisas. Por otra parte, se requerían nuevas fuentes de financiamiento para corregir el desequilibrio

fiscal. Finalmente, y no menos importante, era necesario atender las demandas sociales que la crisis impuso y que se tradujeron en factores de conflicto político.

Las breves y diversas soluciones políticas y económicas ensayadas en ese tiempo, incluyendo un peculiar ensayo socialista, compartían un elemento común: la búsqueda de un mayor control del Estado sobre el mercado ante la desconfianza en el sistema capitalista conocido hasta entonces (Keller, 1931). En la sección anterior hemos mencionado algunas medidas destinadas a la corrección del desequilibrio externo. Al término del régimen cambiario de 1925 se agregó la imposición de una serie de controles a las importaciones con el objeto de disminuir la salida de divisas. Ambas medidas no eran nada originales en el contexto mundial, pues la mayoría de las economías afectadas por la Gran Depresión las adoptaron.

Naturalmente, el problema de atender las demandas sociales fue lo que más complicó a los gobiernos del período debido a la inmediatez de la urgencia. A las cifras de desempleo creciente, que señalaban la vulnerabilidad de miles de hogares al perder su fuente de ingreso, se agregaba la incertidumbre sobre la marcha de diferentes mercados esenciales, especialmente los de alimentos, donde se temía la ocurrencia de alzas de precios ocasionadas por escasez o especulación. Sobre este aspecto en particular es necesario indicar que la reacción a la crisis en este período confirma el giro ideológico desde la convicción en una economía de libre mercado hacia una economía con mercados más regulados y con el Estado jugando un papel mucho más activo. Este giro ideológico, también observado en otras economías durante el período, en Chile estuvo representado por el experimento socialista del período junio a septiembre de 1932 y en especial por la gestión de Carlos Dávila en sus cien días de gobierno. En palabras de un protagonista de la época:

propulsamos un cambio radical de sistema hacia una forma de economía nacional, planeada de manera que el trabajo se regule por la necesidad de producir, según lo entiende el Estado con criterio social y no los particulares con ánimo de ganancia. La cesantía es el subproducto natural de una economía desordenada por la libre concurrencia y el desenfreno de los afanes de beneficio individual a que Chile, como casi

todo el mundo, está entregado. No es contra la libertad sino para la libertad que pedimos una organización de la economía que hoy está a merced del capricho de cada ciudadano. (El Presidente Dávila y la Revolución de Junio, 1932).

Así, la gestión socialista de 1932 se caracterizó por aumentar la intervención estatal en la economía, justificada en el combate a la especulación y en la búsqueda de soluciones a los problemas de trabajadores, pequeños productores y comerciantes (Castillo et al., 2005). Entre otras medidas se aprobaron las siguientes: se aumentaron las tasas de diferentes impuestos; se estableció que un mercado podía ser intervenido si se establece el «estado de sobreproducción»; se fijó el precio del trigo, de la harina y del pan, diferenciando entre ciudades; se estableció, por un año, la jornada de trabajo de ocho horas en establecimientos industriales y comerciales; se facultó a distintas Cajas para otorgar créditos para el desarrollo de actividades agrícolas, mineras e industriales; se regularon las tasas de interés y la forma de cobro de obligaciones pecuniarias; y se estableció que los seguros por accidentes del trabajo debían ser contratados al Estado (Palma, 2017).

La institución más relevante creada en el período, tanto por sus alcances inmediatos como por su proyección en el tiempo, fue el Comisariato General de Subsistencias y Precios. Esta agencia fue creada por el Decreto Ley 520 (agosto de 1932) y contaba con personalidad jurídica dependiente del Ministerio del Trabajo. Entre sus atribuciones estaba el control de calidad y del precio de artículos de primera necesidad, así como la posibilidad de expropiación de predios agrícolas y de empresas dedicadas a la producción y distribución de artículos de primera necesidad. Henríquez (2012 y 2014) plantea que la efectividad del Comisariato en el período en cuestión fue más simbólica que real, pero proporcionó una señal que afectaría las expectativas de todos los agentes.

En resumen, entre 1931 y 1932 las reacciones concretas implementadas en medio de la incertidumbre política fueron medidas de apoyo a los trabajadores cesantes con programas de relocalización, y la regulación de mercados de bienes de primera necesidad por medio del control de precios. Este breve e intenso período de año



y medio dejó importantes herencias institucionales cuya relevancia quedaría en evidencia en las décadas siguientes. Una herencia del período fueron las políticas de comercio exterior que comenzaron a ser más complejas. Chile agregó a las medidas arancelarias un conjunto nuevo de instrumentos regulatorios: un sistema de tipo de cambio múltiple, cuotas, licencias de importación, lista de importaciones permitidas, monopolio estatal para la importación de bienes específicos, etc. Esto implicó un mayor grado de protección al mercado interno y un incentivo a la producción que procuraría la sustitución de importaciones por oferta nacional.

La segunda herencia fue la nueva regulación de los mercados y, en especial, de los precios. Incluso tras el término de la crisis, el DL 520 y otros instrumentos semejantes continuarán siendo empleados en las décadas siguientes bajo la convicción de que el control de precios es clave en la planificación económica y, eventualmente, en el manejo de la inflación. Cabe indicar que este conjunto de instrumentos de política pública no fue resultado de una estrategia articulada de desarrollo, sino que provino de la acumulación de normas que, a pesar de sus fines bienintencionados, no eran necesariamente coherentes entre sí. Un ejemplo de esto es la política agrícola que, como muestran Millar y Fernández (2008), se caracterizó por la improvisación y discrecionalidad a la hora de responder las demandas de productores y consumidores.

La situación de la industria del cobre requiere una mención especial. Desde comienzos del siglo XX empresas estadounidenses invirtieron en la minería chilena del cobre, y aunque tanto El Teniente (1904) como Chuquicamata (1911) producían cobre de baja ley, la tecnología introducida permitió la explotación a una escala rentable. Tras la Gran Depresión el cobre reemplazó al salitre como principal producto chileno de exportación, y en 1934 la producción chilena superó el 20% de la oferta mundial de cobre (Meller, 2002).

Pese a la creciente relevancia del sector, la forma de tratarlo no fue efectiva, por la falta de información y de especialistas en el gobierno. Por ejemplo, en 1932 no hubo reacción al impuesto de 4 centavos por libra de cobre, equivalente a un impuesto *ad valorem* de 70%, fijado por EE.UU.

Si bien antes de la ley del impuesto a la renta de 1925 la política chilena hacia la Gran Minería del Cobre fue casi inexistente, esto cambió tras 1931. Específicamente, el uso de tipos de tipos de cambio especiales, de impuestos directos y de impuestos especiales aumentó la carga tributaria en el sector (Behrman, 1976). Meller (1996) estima que la retención de las utilidades brutas de la Gran Minería del Cobre subió desde 11%, antes de 1925, a 38%, en víspera de 1940.

### *La gestión de Gustavo Ross*

Desde fines de 1932 y hasta 1938 Arturo Alessandri Palma sería presidente de Chile por segunda vez. En esta ocasión, su propuesta ya no fue un mensaje reformador sino uno de estabilización política y económica. Si en lo político la prioridad era consolidar la Constitución de 1925, en lo económico era recuperar los niveles de actividad y empleo en medio de un contexto internacional complejo. El desafío económico fue asumido por el ministro de Hacienda, Gustavo Ross, cuyo conjunto de políticas implementadas y sus efectos le valieron, según la posición política del calificador, la denominación de «mago de las finanzas» o «ministro del hambre». Su política fue eminentemente pragmática y selectiva, estimulando la actividad interna, pero tratando de balancear a la vez las cuentas fiscales (Fermendois, 1997). Todo esto en un contexto particular: Chile combatía inflación mientras otros países afectados por la crisis continuaban en deflación<sup>9</sup>.

Una primera característica de la política económica de Ross fue la búsqueda de balance fiscal, esto es, presupuestos en equilibrio. Los gastos públicos aumentaron, pero esto fue financiado por una fuerte alza en prácticamente todas las tasas tributarias y se instauró por primera vez un impuesto a la compraventa de bienes y servicios. Los ingresos tributarios aumentaron de 7,1% a 9,7% del PIB entre 1932-34 y 1936-38. Una segunda característica fue que la política monetaria no era autónoma del gobierno. El Banco Central era, en la práctica, una agencia más del Ministerio de Hacienda. Sin

---

<sup>9</sup> Ellsworth (1945) sostiene que la deflación chilena finalizó con la introducción del control de cambios y el cese de pagos de la deuda externa.

embargo, pese a la oferta de crédito destinada a promover la actividad, el empleo de este instrumento fue cuidadoso como lo evidencia el desempeño inflacionario del período. En efecto, Marfán (1984) documenta una desaceleración en la tasa de crecimiento del dinero.

Una tercera particularidad de la política de Ross fueron los incentivos productivos al sector privado. Especialmente se destacan la política de incentivos a dos sectores: la construcción y la agricultura. En el caso de la construcción, en diciembre de 1933 se determinó que todas las construcciones iniciadas después de agosto de 1933 y terminadas antes de fines de 1935 quedaban exentas de impuestos por un período de diez años. Con respecto a la agricultura, en 1934 y 1935 la Junta de Exportación Agrícola fue autorizada para comprar y vender, exportar e importar, y fijar el precio del trigo y sus derivados. La medida pretendía establecer un poder comprador y estabilizar los precios de manera que los agricultores pudieran organizar mejor sus operaciones (Sáez, 1989).

Una cuarta característica fue el esfuerzo por aprovechar la recuperación de la demanda internacional, mejorando a la vez las relaciones económicas internacionales. Durante la segunda mitad de los años treinta se observó una recuperación de los mercados externos expresado en mejores términos de intercambio para Chile. No obstante, la economía chilena prosiguió controlando el comercio con barreras arancelarias y no arancelarias, y con múltiples tipos de cambio (a fines de 1938 había cuatro tasas legales más una de mercado negro, Behrman, 1976).

En un intento por recuperar el acceso al crédito externo, en 1935 se ofreció unilateralmente a los acreedores el pago de la deuda con aquellos ingresos que produjeran el salitre y el cobre. Sin embargo, este servicio fue suspendido entre 1939 y 1945 al destinarse esos recursos al financiamiento de la reconstrucción tras el terremoto de Chillán. En una línea semejante, en 1934 se estableció la Corporación de Ventas de Salitre y Yodo de Chile (Covensa). La exportación de salitre y yodo se declaraba monopolio estatal concesionado a esta agencia, que adquiere el salitre a precio de costo FAS (*free alongside ship*) y gana la diferencia respecto al precio de venta (neto de fletes y seguros) observado en el mercado internacional. Se estableció que el 25 por ciento de esta utilidad ingresaría a las arcas fiscales. Pese

a estos cambios, el salitre continuará perdiendo relevancia en las exportaciones chilenas en los años siguientes (Siles, 2009).

Como se puede apreciar, este conjunto de medidas (*Ross Regime* según Fermandois, 1997; «Rossonomía» en términos de Sáez, 1989), ni era totalmente ortodoxa ni era totalmente keynesiana, y configuró un papel económico del Estado más activo en alianza con el sector privado. Aún hoy la valoración de la gestión de Gustavo Ross es objeto de controversia. Gárate (2012) lo considera como el último de los liberales clásicos, mientras Rosenblitt (1995) lo destaca como un configurador del Estado nacional-desarrollista. Por su parte, Marfán (1984) considera que la originalidad de Ross fue la puesta en marcha de incentivos a la producción de transables (aquellos destinados a fortalecer al sector agrícola) y a la demanda de no transables (franquicias tributarias a propietarios de viviendas nuevas, aumento del gasto público), combinados con políticas restrictivas de demanda agregada que no discriminaban entre transables y no transables (alzas tributarias). Pese a su efecto recesivo, el aumento de impuestos generó recursos que permitieron disminuir el déficit fiscal (atenuando así la expansión de la cantidad de dinero), y redujo la demanda por bienes transables y no transables. Ello habría permitido generar los recursos fiscales necesarios para implementar las políticas selectivas.

La gestión económica de Gustavo Ross no estuvo exenta de dificultades. En materia comercial es cuestionable la convicción en la capacidad de definir la paridad apropiada para la economía chilena y la regulación de importaciones, sin que esto afectase la asignación de recursos. En materia social, las demandas no fueron resueltas y faltó una política destinada a aminorar los efectos de la crisis entre los trabajadores, más allá de soluciones asistenciales como los restaurantes populares (Yáñez, 2016). La prioridad en la reactivación se dio a las empresas, con una contención salarial basada en represión, y cuyo resultado fue una mejoría económica con un elevado costo social (Portales, 2018). Así, a pesar de la recuperación económica en el período, el gobierno de Alessandri terminó bajo un fuerte descontento popular agudizado por la matanza del Seguro Obrero en 1938. En las elecciones presidenciales del mismo año, Gustavo Ross, el candidato de derecha, sería derrotado por

Pedro Aguirre Cerda, el primero de los presidentes radicales que gobernarían Chile hasta 1952.

## LA POLÍTICA ECONÓMICA DURANTE LOS GOBIERNOS RADICALES (FRENTE POPULAR Y ALIANZA DEMOCRÁTICA)

### *La configuración del sistema de empresas estatales*

Entre 1938 y 1952 Chile fue gobernado por tres presidentes militantes del Partido Radical apoyados por partidos de izquierda: Pedro Aguirre Cerda, Juan Antonio Ríos y Gabriel González Videla. Aunque los dos primeros fallecieron mientras ejercían el cargo, obligando a adelantar las elecciones, ello no modificó sustancialmente las prioridades en las políticas del período. Del Pozo (1989) identifica tres grandes objetivos de los gobiernos de este período: el énfasis en la industrialización como medio de desarrollar la economía chilena; la ampliación del papel del Estado en la actividad económica; y la necesidad de transformar el sistema educacional en función de las necesidades de formar una mano de obra más calificada. De estas prioridades, la señal distintiva del período es la configuración del Estado empresario. Si bien en Chile existían empresas estatales desde el siglo XIX, como Correos y Ferrocarriles, lo novedoso es la configuración de una red de empresas diseñadas en función de un plan para el desarrollo de la economía chilena.

El canal para la formación de este Estado empresario fue la Corporación de Fomento (CORFO), una agencia con un origen insólito. En primer lugar, por su concepción. Según Correa (2004), el proyecto original fue concebido por Gustavo Ross y desarrollado por Desiderio García (subsecretario de Comercio Exterior del gobierno de Alessandri), quien luego sería nombrado primer gerente general de CORFO por Pedro Aguirre Cerda. En segundo lugar, por su oportunidad. Los proyectos para la reconstrucción tras el terremoto de Chillán (enero de 1939) acabarían refundidos en la ley 6.334 (de Reconstrucción, Auxilio y Fomento de la Producción, abril de 1939) que determina la creación de CORFO (Ortega et al., 1989).

Esta iniciativa de promover en Chile una serie de empresas estatales, destinadas a la producción de energía (electricidad, carbón)

e insumos básicos (acero) para la manufactura, no fue percibida como una amenaza por el sector industrial privado. De acuerdo con Correa (2004), a fines de los 30 la derecha perdió el control del Poder Ejecutivo por vía electoral, pero conservó otros medios de influencia: controlaba el poder legislativo a través del manejo electoral del campesinado, controlaba las más poderosas asociaciones gremiales del país (e.g. Sociedad Nacional de Agricultura-SNA y Sociedad de Fomento Fabril-Sofofa) y mantenía representación corporativa en distintas agencias del Estado. Desde la década de 1920 las asociaciones empresariales tenían representación en el aparato administrativo, con voz y voto en los directorios de las agencias semifiscales y en las empresas públicas, lo que se replicará en CORFO y sus filiales (Correa, 1989).

Luego, el problema no era un conflicto entre las actividades del Estado y las de los privados, o entre la industria y el agro, sino por la definición entre ámbitos de acción complementarios. La Sofofa estaba de acuerdo con la idea de un plan nacional de desarrollo y con la protección a la industria nacional, facilitada con el acceso a insumos baratos. La SNA aceptaba los controles de precios y la postergación de la sindicalización campesina. El problema era la definición de la fuente de financiamiento de la agencia y la forma en que las asociaciones empresariales participarían de su Consejo Directivo. El financiamiento se resolvió permitiendo recursos específicos del presupuesto fiscal y facultando el acceso directo a créditos internacionales (Nazer et al., 2009 y Nazer, 2016).

Resumiendo a Muñoz y Arriagada (1977) y Muñoz (1986), CORFO puede comprenderse como el resultado de una alianza entre fuerzas políticas (terratenientes, trabajadores organizados y empresarios industriales) que coinciden en un cambio ideológico respecto al papel económico del Estado. Esta alianza aprovechó la presencia de un cuerpo técnico emergente y calificado: los ingenieros. En opinión de Ibáñez (1983), estos especialistas se consideraban «llamados a una labor política —en su nueva acepción— que debe exhibir perfiles muy definidos: modernizadora, progresista y nacionalizadora».

La valoración del legado de CORFO es una tarea compleja, pero para el período que nos ocupa puede resumirse en los siguientes aspectos. En primer lugar, fue responsable de la formulación de un

plan general de fomento de la producción, con el fin de mejorar el nivel de vida de la población aprovechando las condiciones naturales del país. En este contexto se entienden los Planes de Acción Inmediata concentrados en cinco sectores (industrial, agrícola, minero, comercial y energético), que definieron el quehacer de la primera década de CORFO (Ibáñez, 1994). Mamalakís (1976) destaca que CORFO controló la mayor parte de la inversión en maquinaria y equipo (más del 30% en diez de los años entre 1939 y 1954), más de 25% de la inversión pública y hasta el 18% de la inversión interna bruta en 1954.

En segundo lugar, CORFO impulsó la creación de empresas consideradas estratégicas y de gran escala. En 1944 fue creada la Empresa Nacional de Electricidad S.A. (Endesa); en 1946, la Compañía de Aceros del Pacífico S.A. (CAP); en 1950, la Empresa Nacional del Petróleo (ENAP), y en 1952, la Industria Azucarera Nacional (Iansa).

En tercer lugar, los especialistas de CORFO procuraron producir y sistematizar información estadística de la economía nacional. Entre otros logros, se destacan las primeras cuentas nacionales de Chile (que cubren el período 1940-1954), la información regular sobre el desempeño de diferentes sectores económicos y la actividad de divulgación a través de la Geografía Económica de Chile (publicada en cuatro tomos desde 1950). Este material sigue siendo hoy una fuente valiosa para la investigación económica sobre el período.

Finalmente, un legado adicional de CORFO fue el dinamismo proporcionado a la industria privada. Esto resultó favorecido tanto por la demanda de insumos desde las filiales CORFO, así como por los aportes de capital para la creación de nuevas empresas (Muñoz, 2017). El esfuerzo industrializador se refleja en las cifras: entre 1938 y 1952 el sector manufacturero pasó de 11% a 19% del PIB, y las tasas de crecimiento del sector superaron el 10% anual en 1940, 1941, 1943, 1948 y 1949. Sin embargo, cabe mencionar que no todo este incremento en el sector industrial es resultado exclusivo de la gestión de CORFO. Una parte no menor corresponde también al resultado de diferentes iniciativas privadas, como muestran Llorca-Jaña y Barría (2017).

## *La configuración de un Estado de Bienestar Corporativo*

Desde comienzos del siglo XX, el Estado chileno asumió un papel activo en políticas sociales, un proceso similar al observado en otras economías latinoamericanas (Abel y Lewis, 1993; Abel, 2008; Maddison, 1991). Este proceso comenzó a configurar un Estado de bienestar, un conjunto de instituciones y políticas públicas por las cuales el Estado asume responsabilidad en la provisión del bienestar material de la población (Larrañaga, 2010).

En el caso chileno se ha destacado que las demandas sociales no acabaron en una revolución socialista sino canalizadas a través del Estado (Grez, 1994). La «cuestión social» dio el impulso a la primera legislación social de Chile entre 1900 y 1925, pero tras la Gran Depresión continuaban existiendo importantes problemas sociales. Diversos testimonios de la época señalan la miseria en buena parte de la población reflejada en pésimas condiciones sanitarias, educacionales, laborales y de vivienda (Yáñez, 2008). En las líneas siguientes indicaremos brevemente las principales características de las políticas adoptadas en estas dimensiones.

El conjunto de medidas implementadas entre 1925 y 1952 estructuró un Estado de Bienestar Corporativo (concepto de Larrañaga, 2010). Este tipo de Estado de bienestar se caracteriza porque no hay beneficios parejos para todos los ciudadanos financiados sobre impuestos generales, sino que la población es segmentada por categorías, ocupacionales o sociales. Como la segmentación refleja la correlación de fuerzas políticas, los beneficios sociales se extendieron de acuerdo a la capacidad de presión de los diferentes grupos de interés.

Por ejemplo, el sistema chileno de seguridad social consistió en un conjunto de instituciones individuales, cada una con su propio régimen de cobertura, beneficios y tasas de contribución. Cada institución representaba a un sector específico de la población y respondía a sus necesidades (Wallich, 1983). El sistema comenzó en 1924 por medio de cajas previsionales que distinguían tres tipos de trabajadores: obreros (Caja del Seguro Obrero), empleados particulares (Caja de Empleados Particulares) y empleados públicos (Caja de Empleados Públicos). Estas Cajas eran entidades semifiscales



administradas por representantes de empleadores, trabajadores y el Estado (Arellano, 1985). Los beneficios previsionales se financiaban por medio de cotizaciones obligatorias calculadas como porcentaje del salario y pagadas por empleadores y trabajadores.

La segmentación fue evidente en los beneficios que otorgaba el sistema: pensiones, asignación familiar e indemnización por despido. En el caso de las pensiones había diferentes tasas de cotización y diferentes requisitos de jubilación entre categorías de trabajadores. Arellano (1985) señala que en 1940 los obreros depositaban 2% del salario y la edad de jubilación era a los 65 años de edad, mientras que los empleados particulares contribuían con aproximadamente 25% del salario a un fondo que podía ser reclamado tras 30 años de servicio y habiendo cumplido 50 años de edad. A su vez, en 1950 los empleados públicos cotizaban 21% del salario con derecho a una pensión de retiro tras 40 años de servicio y a los 65 años de edad, condición que se reducirá luego a 30 años de servicio.

En el caso de la asignación familiar, se introducen en 1937 para los empleados particulares, pero solo se harán extensivas a los obreros en 1953. La asignación era un pago al trabajador asegurado por cada familiar dependiente, y su objetivo era complementar el salario de mercado para obtener el ingreso necesario que cubriese las necesidades del hogar.

Finalmente, la indemnización por despido fue decretada en 1925 y establecida en el Código Laboral de 1931. Los empleados particulares recibirán un bono de jubilación de un mes de salario por año de servicio, lo que en la práctica se convierte en indemnización por despido, puesto que los fondos se retiran cada vez que el trabajador cesa en un empleo. Los empleadores debían formar una reserva para financiar este gasto depositando el equivalente del 8,3% del salario mensual en la Caja de Empleados Particulares. En 1933 se extendió a trabajadores de bencineras y petroleras; en 1940, a obreros de los ferrocarriles particulares; en 1943, a obreros municipales; y en 1953, se hizo extensivo a todos los obreros, pero con restricciones que limitarán el acceso al beneficio: despido por causa del empleador, beneficio pagado solo si hay fondos en la cuenta del trabajador, máximo de un pago cada tres años, entre otras (Valenzuela, 2006).

Con respecto a la salud, entre 1925 y 1952 la atención de salud fue administrada por el sistema de seguridad social. La atención hospitalaria se realizaba por medio de convenios con la Junta de Beneficencia, que seguía a cargo de la administración de los hospitales y los empleados no tenían acceso a prestaciones de salud a través de sus Cajas de Previsión. Mientras ejercía como ministro de Salubridad, Asistencia y Previsión Social en el gobierno de Pedro Aguirre Cerda, Salvador Allende postuló la necesidad de una reforma del sistema de salud que extendiese los beneficios a toda la familia de los asegurados, coordinando las instituciones existentes y fortaleciendo la infraestructura sanitaria pública. Esta iniciativa no prosperará hasta los años cincuenta (Illanes, 1993; Molina, 2007).

Sin embargo, hubo dos importantes transformaciones en materia sanitaria en el período 1925-1952. La primera fue resultado de la gestión del doctor Eduardo Cruz-Coke, ministro de Alessandri, luego senador por Santiago por el Partido Conservador y candidato presidencial en 1948. Siendo ministro, Cruz-Coke promovió la ley de medicina preventiva y la ley madre-niño. La ley de medicina preventiva hacía obligatorio el examen médico anual de diagnóstico a todos los asegurados de la Cajas Previsionales, así como el reposo pagado de ser necesario. Por su parte, la ley madre-niño extendió a todas las esposas de los trabajadores en la Caja del Seguro el examen preventivo del embarazo, la atención médica del parto, controles periódicos del niño hasta los dos años, así como acceso a medicamentos y alimentos. Previamente, solo las mujeres trabajadoras que cotizaban en la Caja tenían acceso a tales prestaciones.

Hacia 1950, el sistema de seguridad social tenía alrededor de 1.400.000 asegurados activos, esto es 67% de la fuerza de trabajo. Los gastos se dividían en tercios equivalentes entre el pago de pensiones, las asignaciones familiares y el régimen de enfermedades. Ese año las asignaciones familiares constituyeron la transferencia monetaria más importante (Arellano, 1985).

En materia educacional, durante este período se consolida el papel del Ministerio de Educación como agencia de control tanto de la oferta de nuevos profesores como de la dotación de infraestructura. La cobertura de la matrícula se amplió significativamente: basado en cifras de Díaz et al. (2016), el porcentaje de los niños y

niñas de entre 6 a 17 años matriculados en el sistema escolar subió de 48% a 61% entre 1935 y 1952. Estas cifras, sin embargo, ocultan el fenómeno de la deserción escolar. El principal desafío era el alto nivel de pobreza que afectaba la continuidad de los estudios en aquellos niños, que cuando no se incorporaban al régimen escolar, terminaban trabajando o en condiciones de vagancia (Rojas, 2010).

Finalmente, la política destinada a la construcción de viviendas sociales fue errática y de baja efectividad. En 1925, se promulgó la ley de habitaciones baratas para la construcción de viviendas de bajo precio de arriendo o de venta, incentivada por la exención de todo tipo de impuesto por un período de diez años. En la práctica, esta ley favoreció a grupos medios con capacidad de pago. Larrañaga (2010) plantea que entre 1906 y 1953 se construyeron 79.000 casas, cifra muy inferior a los requerimientos estimados en 475.000 viviendas.

La presión demográfica sobre las ciudades, unida a la escasez de viviendas, tuvo por resultado la instalación de las primeras poblaciones callampas (*shanty towns*) en zonas sin utilización, de propiedad fiscal. En el caso de Santiago, ello ocurrió en las riberas del río Mapocho y del Zanjón de la Aguada. En el gobierno de González Videla tiene lugar la primera erradicación de pobladores de asentamientos informales, para lo cual se dispuso la entrega de un sitio urbanizado en terrenos baratos y alejados del centro de la ciudad (Hidalgo, 2005).

### *Chile ante la Segunda Guerra Mundial*

Como hemos visto, la economía chilena del período estaba embarcada en un proceso importante de transformaciones, incentivando al sector industrial y constituyendo un sistema de asistencia social. Ambos proyectos de gran alcance eran muy demandantes en términos de recursos económicos. Por su parte, la última etapa del período bajo estudio en este capítulo está marcada por dos acontecimientos internacionales: la Segunda Guerra Mundial y el inicio de la Guerra Fría. Debe recordarse que Chile se declaró neutral en el conflicto hasta 1943, a pesar de la presión internacional que aumentó tras el ataque japonés a Pearl Harbor y la entrada de los Estados Unidos

a la guerra en diciembre de 1941 (Iacobelli, 2016; Mount, 2007; Nocera, 2005 y 2007).

Desde antes del inicio del conflicto, las relaciones económicas con Estados Unidos eran fundamentales para la economía chilena, una situación que en las décadas siguientes sería objeto de controversia. En primer lugar, Estados Unidos era el principal socio comercial de Chile. Esto se acentuó cuando se cerraron los mercados europeos debido a la guerra. En segundo lugar, las empresas estadounidenses tenían una participación relevante en diferentes sectores de la economía chilena: controlaban la industria chilena del cobre, dominaban la industria salitrera y tenían peso en la banca y el comercio. Finalmente, la mayor parte de la deuda externa chilena estaba en manos de acreedores estadounidenses (Barnard, 1997). Fernandois (2004) señala que, dado el contexto internacional, esta estrecha relación explica el interés por los cambios que pudiese adoptar Chile y que pudieran afectar los intereses económicos y estratégicos de Estados Unidos.

La economía chilena de esta etapa muestra un desempeño irregular. En la minería, la producción de cobre aumentó y, de hecho, entre 1942 y 1945 toda la producción chilena fue comprada por Estados Unidos, aunque Chile no logró grandes beneficios debido al bajo precio finalmente pagado (Meller, 1996 y 2002; Fernandois et al., 2009). Por otro lado, la dificultad de importar maquinaria y equipo estimuló la producción local de sustitutos, aunque la importación de combustible fue difícil durante el período de la guerra. A su vez, el sector agrícola registró una reducción del producto por persona entre 1941-45 y 1946-50, y un incremento de la importación neta de productos agrícolas y de la industria alimentaria (Díaz, 2006).

Los investigadores del período coinciden en señalar que el gran desafío de estos años fue la inflación, esto es el aumento en el nivel de precios. Mientras en 1932-1938 el promedio de la inflación anual fue 7%, en 1939-1952 llegó a 18%. Este fenómeno fue alimentado por una combinación de costos de importación crecientes, el manejo cambiario y monetario del Banco Central, y el creciente gasto de los diferentes gobiernos (Ellsworth, 1945). En su momento, y atendiendo al escenario internacional, se insistió en el control de precios como

medio para controlar las alzas que ocasionaban una reducción en los salarios reales.

Reyes (2017) estima que en 1942 la capacidad de compra del salario promedio cayó 3,5% y en 1943 prácticamente no se modificó. Esto provocó una situación de inquietud social que se tradujo en demandas de los trabajadores por mayores remuneraciones. Loveman (1979) señala que, en promedio, entre 1943 y 1947 hubo 112 huelgas ilegales anuales con más de 51 mil trabajadores involucrados cada año (en promedio). Como referencia, entre 1938 y 1942 la cifra promedio de huelgas ilegales anuales fue 14.

El término de la guerra y los primeros años de la postguerra no produjeron una mejora inmediata de las condiciones para la economía chilena. Primero, la inflación no se detuvo y continuó escalando, afectando aún más las condiciones de los trabajadores. Segundo, la demanda internacional de cobre no experimentó un aumento significativo, y de hecho la demanda desde Estados Unidos se contrajo. Tercero, Chile continuaba necesitando crédito internacional y asistencia financiera para cubrir sus déficits fiscales y comerciales (Drake, 1993). A modo de ilustración de lo vulnerable de la situación chilena, baste indicar que Spruille Braden, subsecretario de Estado para Asuntos del Hemisferio Occidental de Estados Unidos, ordenó un embargo de todo nuevo crédito a Chile en noviembre de 1946, recomendando que el país regularizara el pago de sus obligaciones y mejorase las condiciones locales para atraer más inversión extranjera (Barnard, 1997; Fermandois, 1998).

### *La economía chilena veinte años después de la Gran Depresión*

El orden económico chileno, la forma de organizar la asignación, producción y distribución de los recursos en 1950 era muy diferente del observado en 1850. Los mercados estaban ahora mucho más regulados y el Estado cumplía un papel más activo en diferentes dimensiones económicas. Gran parte de las modificaciones que explican esta transformación se desarrollaron entre las dos guerras mundiales.

En primer lugar, el peso del sector externo en la economía chilena se redujo como resultado de las políticas locales y de la tendencia internacional a la desintegración. Las importaciones fueron reguladas con diversos instrumentos, inicialmente con el fin de controlar el gasto de divisas, pero luego como parte de un esfuerzo por promover la producción local de sustitutos de los bienes importados. Sin embargo, un aspecto de continuidad fue que no hubo modificaciones significativas en la composición de las exportaciones chilenas, que continuaron dominadas por los minerales, con predominio del salitre hasta 1932 y del cobre a partir de entonces.

En segundo lugar, el Estado chileno inició un proceso de control directo e indirecto de la economía. El control directo se materializó en la creación de una red de empresas estatales orientadas a apoyar estratégicamente el desarrollo chileno. Un resultado observado fue la reducción del peso de la agricultura en la economía nacional y el aumento de la participación de la producción industrial en el total nacional. El control indirecto se expresó en el control de la asignación de recursos por medio del mecanismo de control de precios, originalmente un instrumento usado en una situación de emergencia.

En tercer lugar, se configuró una política activa de protección social articulando los antecedentes de los años 1920. El diseño institucional utilizado no fue necesariamente consistente, pero sentó las bases para la discusión posterior. Igualmente, la efectividad del sistema es objeto de controversia, pues parece haber sido más útil en materia de sanidad que en pensiones (Valenzuela, 2006). Las cifras de desigualdad de Rodríguez Weber (2017) no muestran diferencias significativas entre los años 1920 y fines de los 1940.

El mayor rol del Estado en la economía nacional demandó recursos adicionales para financiar esta serie nueva de gastos, en servicios sociales y en nuevas actividades productivas. Así, el Estado chileno modificó sus fuentes de ingresos desde el comercio exterior hacia los impuestos internos, mientras Chile dejó de tener acceso al crédito internacional. Como muestran los indicadores disponibles, los recursos acopiados no fueron suficientes y estos déficits recurrentes del período tuvieron impacto inflacionario.

No debe perderse de vista, sin embargo, las restricciones internacionales que enfrentaba Chile durante el período estudiado. Tras

la Segunda Guerra Mundial, el orden internacional político y económico se modificará, y la economía chilena deberá resolver una serie de interrogantes: ¿cómo reintegrarse a la economía internacional? ¿Cómo enfrentar el problema inflacionario? ¿Cómo avanzar en la política industrial? ¿Cómo perfeccionar el sistema de protección social? En ese contexto, la industria cuprífera controlada por empresas multinacionales podía ser una nueva fuente de recursos, pero ello requería una estrategia política definida.

La búsqueda de respuestas a estas interrogantes podría ser apoyada técnicamente por la recientemente creada Comisión Económica para América Latina (Cepal), cuya oficina se instaló en 1948 en Santiago de Chile. En diciembre del mismo año, en un discurso ante Cepal, Alberto Baltra, ministro de Economía y Comercio, planteó que debía promoverse la industrialización «para proporcionar a nuestros pueblos una existencia digna, libre de temores e inquietudes» y que el organismo «hoy inicia sus labores bajo la mirada expectante y esperanzada de nuestros pueblos» (Baltra, 1948). Comenzaba una nueva etapa para el desarrollo económico chileno.

## REFERENCIAS

- Abel, C. (2008). La política social en América Latina desde 1930 hasta el presente. En M. Palacios y G. Weinberg (Eds.), *Historia General de América Latina*. Vol. 8. *América Latina desde 1930* (pp. 213-252). UNESCO-Trotta.
- Abel, C. y Lewis, C. (Eds.). (1993). *Welfare, Poverty and Development in Latin America*. MacMillan.
- Abreu, M. de P. (2000). Foreign Debt Policies in South America 1929-1945. *Brazilian Journal of Political Economy*, 20(3/79), 63-75.
- Arellano, J. (1985). *Políticas sociales y desarrollo: Chile, 1924-1984*. CIEPLAN.
- Baltra, A. (1948). Discurso pronunciado por el Excelentísimo Sr. Ministro de Economía y Comercio de Chile, don Alberto Baltra Cortés, en la sesión inaugural de la Comisión Económica para América Latina en Santiago de Chile, 7 junio 1948. CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/14174>
- Barnard, A. (1997). Chile. En L. Bethell y L. Roxborough (Eds.), *Latin America Between the Second World War and the Cold War, 1944-1948* (.66-91). Cambridge University Press.

- Behrman, J. (1976). *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Chile*. National Bureau of Economic Research.
- Bernanke, B. (2000). *Essays on the Great Depression*. Princeton University Press.
- Bernedo, P. (1989). Prosperidad económica bajo Carlos Ibáñez del Campo, 1927-1929. La dimensión internacional de un programa económico de gobierno. *Historia* 24, 5-105.
- Bordo, M., Goldin, C. y White, E. (Eds.). (1998). *The Defining Moment. The Great Depression and the American Economy in the Twentieth Century*. The University of Chicago Press.
- Carrasco, C. (2009). *Banco Central de Chile 1925-1964. Una historia institucional*. Banco Central de Chile.
- Castillo, A., Figueroa, A., Freire, M. e Ibáñez, R. (2005). *Los cien días de Dávila: la política económica del «Socialismo de Estado»* (Seminario de Grado). Departamento de Ciencias Históricas, Universidad de Chile.
- Clavel, C. (1989). *Estimación del servicio de la deuda pública externa chilena entre 1822 y 1931*. SECHI-Encuentro Anual de Economistas.
- Correa, S. (1989). La derecha en Chile contemporáneo: la pérdida del control estatal. *Revista de Ciencia Política*, 11(1), 5-19.
- Correa, S. (2004). *Con las riendas del poder. La derecha chilena en el siglo XX*. Editorial Sudamericana.
- Crafts, N. y Fearon, P. (Eds.). (2013). *The Great Depression of the 1930s: Lessons for Today*. Oxford University Press.
- Del Pozo, J. (1989). Los gobiernos radicales en Chile frente al desarrollo (1938-1952). *Caravelle* 53, 37-64.
- Díaz, J., Lüders, R. y Wagner, G. (2016). *Chile, 1810-2010. La República en Cifras. Historical Statistics*. Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Díaz, J. (2006). *El desarrollo frustrado revisado: tres estudios sobre la economía chilena, 1928-1958* (Tesis Doctoral). Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares.
- Dirección General de Estadística. (1933). *Sinopsis Geográfico-Estadística de la Republica de Chile 1933*. Soc. Imp. y Lit. Universo.
- Drake, P. (1993). Chile, 1930-1958. En L. Bethell (Ed.), *Chile since independence* (pp. 87-128). Cambridge University Press.
- Eichengreen, B., y Temin, P. (2000). The Gold Standard and the Great Depression. *Contemporary European History*, 9(2), 183-207.
- El Presidente Dávila y la Revolución de Junio*. (1932). Editorial Sección Socialista.
- Ellsworth, P. T. (1945). *Chile. An economy in transition*. Macmillan.
- Escalona, E. (2014). Historia de los impuestos al consumo en Chile desde 1920 y al valor agregado. *Revista de Estudios Tributarios* 10.
- Feinstein, C., Temin, P. y Toniolo, G. (2008). *The world economy between the world wars*. Oxford University Press.



- Fernandois, J. (1997). *Abismo y cimiento. Gustavo Ross y las Relaciones entre Chile y Estados Unidos 1932-1938*. Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Fernandois, J. (1998). Guerra Fría y economía política internacional: el cobre en Chile, 1945-1952. *Ciclos*, 8(19), 143-162.
- Fernandois, J. (2004). *Mundo y fin de mundo. Chile en la política mundial 1900-2004*. Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Fernandois, J., Bustos, J. y Schneuer, M. (2009). *Historia política del cobre en Chile*. Centro de Estudios Bicentenario.
- Ferrada, A. (1948). *Historia comentada de la deuda externa de Chile (1810-1945). Nociones de deuda pública* (Memoria de Grado). Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile.
- Friedman, M. y Schwartz, A. (1963). *A Monetary History of the United States, 1867-1960*. Princeton University Press.
- Gárate, M. (2012). *La revolución capitalista de Chile (1973-2003)*. Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- Grez, S. (1994). La trayectoria histórica del mutualismo en Chile (1853-1990). Apuntes para su estudio. *Mapocho. Revista de Humanidades y Ciencias Sociales* 35, 293-315.
- Henríquez, R. (2012). *Estatismo y politización en el frentepopulismo chileno: 1932-1948* (Tesis Doctoral). Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona.
- Henríquez, R. (2014). *En «estado sólido». Políticas y politización en la construcción estatal. Chile 1920-1950*. Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Hidalgo, R. (2005). *La vivienda social en Chile y la construcción del espacio urbano en el Santiago del siglo XX*. Instituto de Geografía UC-Centro de Investigaciones Diego Barros Arana.
- Humud, C. (1969). *El sector público chileno entre 1830 y 1930* (Tesis de Grado). Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Chile.
- Humud, C. (1974). Política económica chilena desde 1830 a 1930. *Estudios de Economía* 3, 1-22.
- Iacobelli, P. (2016). La «neutralidad» chilena en la Segunda Guerra Mundial (1939-1943): Un análisis historiográfico con énfasis en la literatura sobre las relaciones Chile-Japón. *Revista de Historia y Geografía*, 34, 95-108.
- Ibáñez, A. (1983). Los ingenieros, el estado y la política en Chile. Del Ministerio de Fomento a la Corporación de Fomento. 1927-1939. *Historia*, 18, 45-102.
- Ibáñez, A. (1994). El liderazgo en los gremios empresariales y su contribución al desarrollo del estado moderno durante la década de 1930. El fomento a la producción y los antecedentes de CORFO. *Historia*, 28, 183-216.

- Illanes, M. (1993). «*En el nombre del pueblo, del estado y de la ciencia*»: *historia social de la salud pública Chile 1880/1973: hacia una historia social del siglo XX*. Colectivo de Atención Primaria.
- Irwin, D. (2010). *Did France Cause the Great Depression?* (Working Paper No. 16350). NBER.
- Jofré, J., Lüders, R. y Wagner, G. (2000). *Economía Chilena 1810-1995. Cuentas Fiscales* (Documento de Trabajo No. 188). Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Keller, C. (1931). *La eterna crisis chilena*. Nascimento.
- Keynes, J. M. (1936). *The General Theory of Employment, Interest and Money*. Macmillan.
- Kindleberger, C. (2009). *La crisis económica: 1929-1939*. Capitán Swing libros.
- Larrañaga, O. (2010). El Estado Bienestar en Chile: 1910-2010. En R. Lagos (Ed.), *Cien años de luces y sombras* (Vol. 2, pp. 129-233). Taurus.
- League of Nations. (1933). *World Economic Survey 1932-33*. Geneva: League of Nations-Economic Intelligence Service.
- Llorca-Jaña, M. y Barría, D. (Eds.). (2017). *Empresas y empresarios en la historia de Chile: 1930-2015*. Editorial Universitaria.
- Loveman, B. (1979). *Chile. The Legacy of Hispanic Capitalism*. Oxford University Press.
- Maddison, A. (1991). Economic and Social Conditions in Latin America, 1913-1950. En M. Urrutia (Ed.), *Long-Term Trends In Latin American Economic Development* (pp. 1-22). Washington: Inter-American Development Bank.
- Maddison Project Database, Bolt, J., Inklaar, R., de Jong, H., y Zanden, J. L. van. (2018). *Rebasing «Maddison»: new income comparisons and the shape of long-run economic development* (Working Paper No. 10). Maddison Project.
- Mamalakís, M. (1976). *The Growth and Structure of the Chilean Economy: from Independence to Allende*. Yale University Press.
- Marfán, M. (1984). Políticas reactivadoras y recesión externa: Chile 1929-1938. *Colección Estudios Cieplan*, 12, 89-119.
- Marichal, C. (2010). *Nueva historia de las grandes crisis financieras: una perspectiva global, 1873-2008*. Debate.
- Martin-Aceña, P. (2011). ¿Qué pasó en 1929? El año que cambió el mundo. En P. Martin-Aceña (Ed.), *Pasado y presente. De la Gran Depresión del siglo XX a la Gran Recesión del siglo XXI* (pp. 41-78). Fundación BBVA.
- Meller, P. (1996). *Un siglo de economía política chilena (1890-1990)*. Andrés Bello.
- Meller, P. (2002). *Dilemas y Debates en torno al Cobre*. Dolmen.
- Millar, R. y Fernández, J. (2008). Políticas agrarias en Chile: 1932-1958. *Boletín de la Academia Chilena de la Historia*, 74(117), 407-464.

- Molina, C. (2007). *Una mirada historiográfica acerca del desarrollo de la institucionalidad sanitaria chilena: 1889-1989* (Tesis de Magíster). Universidad de Chile.
- Mount, G. (2007). Chile: An Effort at Neutrality. En T. Leonard y J. Bratzel (Eds.) *Latin America during World War II* (pp. 162-182). Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Muñoz, O. (1986). *Chile y su industrialización. Pasado, crisis y opciones*. CIEPLAN.
- Muñoz, O. (2017). La industrialización chilena del siglo XX como proyecto de transformación. *Contribuciones Científicas y Tecnológicas*, 42(1), 31-40.
- Muñoz, O. y Arriagada, A. (1977). *Orígenes políticos y económicos del estado empresarial en Chile* (Estudios CIEPLAN No. 16). CIEPLAN.
- Nazer, R. (2016). La Corporación de Fomento a la Producción y la modernización económica de Chile. 1939-1970. *Revista de Gestión Pública*, 5(2), 283-316.
- Nazer, R., Camus, P., y Muñoz, I. (2009). *Historia de la Corporación de Fomento de la Producción, CORFO. 1939-2009*. Patrimonio Consultores. <http://repositoriodigital.corfo.cl/bitstream/handle/11373/7229/>
- Nocera, R. (2005). Ruptura con el EJE y alineamiento con Estados Unidos: Chile durante la Segunda Guerra Mundial. *Historia*, 38(2), 397-444.
- Nocera, R. (2007). *Chile y la guerra, 1933-1943*. LOM-Centro de Investigaciones Diego Barros Arana.
- Ortega, L., Norambuena, C., Pinto, J., y Bravo, G. (1989). *Corporación de Fomento de la Producción. 50 años de realizaciones, 1939-1989*. Departamento de Historia, Universidad de Santiago de Chile.
- Ossa, F. (1993). La creación del Banco Central de Chile en 1925: antecedentes previos y los primeros años de operación. *Estudios de Economía*, 20(1), 71-101.
- Palma, E. (2017). El estado socialista según la legislación irregular de Carlos Dávila (junio-septiembre de 1932). *Estudios Constitucionales*, 15(1), 373-404.
- Portales, F. (2018). *Historias desconocidas de Chile 2*. Catalonia.
- Rapoport, M. y Brenta, N. (2010). *Las grandes crisis del capitalismo contemporáneo*. Capital Intelectual.
- Reyes, N. (2017). *Salarios durante la industrialización en Chile (1927/1928-1973)* (Tesis Doctoral). Universidad de Barcelona.
- Riveros, L. (2009). *La Gran Depresión (1929-1932) en Chile* (Documento de Trabajo No. 293). Departamento de Economía de la Universidad de Chile.
- Rodríguez Weber, J. E. (2017). *Desarrollo y desigualdad en Chile (1850-2009)*. *Historia de su economía política*. DIBAM, Centro de Investigaciones Diego Barros Arana.

- Rojas, J. (2010). *Historia de la infancia en el Chile republicano, 1810-2010*. Junta Nacional de Jardines Infantiles.
- Romer, C. (1993). The Nation in Depression. *Journal of Economic Perspectives*, 7(2), 19-39.
- Rosenblitt, J. (1995). El ministerio de Gustavo Ross y la configuración del estado nacional desarrollista (1932-1938). *Historia*, 29, 405-421.
- Rothermund, D. (1996). *The global impact of the Great Depression. 1929-1939*. Routledge.
- Sáez, S. (1989). *La economía política de una crisis: Chile, 1929-1939* (Notas Técnicas No. 130). CIEPLAN.
- Samuelson, P. (1979). Myths and realities about the Crash and depression. *Journal of Portfolio Management*, 6(1), 7-10.
- Sanfuentes, A. (1987). La deuda pública externa en Chile entre 1818 y 1935. *Estudios de Economía*, 14(1), 19-72.
- Siles, C. (2009). La industria del salitre desde la crisis a la privatización de SOQUIMICH. *Boletín de la Academia Chilena de la Historia*, 75(118), 391-417.
- Soto, A. (1998). *Influencia británica en el salitre. Origen, naturaleza y decadencia*. Editorial de la Universidad de Santiago de Chile.
- Toso, R. y Feller, Á. (1983). *La Crisis Económica de la Década del Treinta en Chile: Lecciones de una Experiencia* (Documento de Investigación No. 21). Banco Central de Chile.
- Valenzuela, J. S. (2006). Diseños dispares, resultados diferentes y convergencias tardías. Las instituciones de bienestar social en Chile y Suecia. En J. S. Valenzuela, E. Tironi, & T. Scully (Eds.), *El eslabón perdido. Familia, modernización y bienestar en Chile* (pp. 359-430). Taurus.
- Vera, R. (1942). *Historia de la Deuda Externa de Chile* (Memoria de Grado). Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile.
- Vergara, Á. (2015). Los trabajadores chilenos y la Gran Depresión, 1930-1938. En P. Drinot y A. Knight (Eds.), *La Gran Depresión en América Latina* (pp. 73-108). Fondo de Cultura Económica.
- Wallich, C. (1983). *Savings Mobilization through Social Security. The Experience of Chile during 1916-77* (World Bank Staff Working Papers No. 553). World Bank.
- Yáñez, J. (2016). «Alimentación abundante, sana y barata». Los restaurantes populares en Santiago (1936-1942). *Cuadernos de Historia*, 45, 117-142.
- Yáñez, J. (2008). *La intervención social en Chile. Y el nacimiento de la sociedad salarial 1907-1932*. RIL Editores.



## CAPÍTULO 5

### LA CRISIS DEL MODELO DE DESARROLLO Y LAS REFORMAS ESTRUCTURALES, 1952-1970

*Ricardo Nazer Ahumada<sup>1</sup>*

#### LA CRISIS DEL MODELO DE DESARROLLO

Al comenzar la segunda mitad del siglo XX el país enfrentaba una profunda crisis del sistema político, marcado por un pluripartidismo ideológico y una inestabilidad política caracterizada por la efímera duración de los gabinetes ministeriales. Esta crisis era el reflejo de la situación económica y social del país, que señalaba el agotamiento del modelo ISI, un estancamiento del sector exportador y agrario, además de una espiral inflacionaria (Ortega et al., 1989).

Como una reacción a esta crisis, la elección presidencial de 1952 dio el triunfo al expresidente Carlos Ibáñez del Campo, «el general de la esperanza», quien se presentó como un líder autoritario que

---

<sup>1</sup> Doctor en Historia (PUC). Investigador, Escuela de Administración Pública, Universidad de Valparaíso. Capítulo financiado por el Proyecto Anillos «Bienestar y Desigualdad en Chile, 1810-2020», ANID-PIA SOC 180001.

controlaría a los partidos políticos y pondría orden en el país. Sin embargo, su administración se enfrentó a un Congreso adverso y no tuvo la habilidad política para forjar alianzas duraderas, sucediéndose así crisis políticas y rotativas ministeriales, caracterizada por el nombramiento de nueve ministros de Hacienda y catorce de Economía y Comercio (Couyoumdjian, 2011).

Estos cambios ministeriales eran la expresión de las indefiniciones de Ibáñez en materia económica, pues había heredado serios desequilibrios macroeconómicos originados por déficits fiscales financiados por el Banco Central de Chile que debían ser corregidos. Sin embargo, su gobierno continuó con las políticas expansivas financiadas con emisiones inorgánicas, que generaron aumentos de precios y la consiguiente presión social para obtener reajustes automáticos de los salarios a la par con el alza del costo de la vida, llevando a la inflación de un 12% a un 86% entre 1952 y 1955 (Edwards, 2011). Recién este último año Ibáñez, apoyado por los partidos de derecha, se decidió a afrontar la crisis aplicando un programa ortodoxo de estabilización diseñado por la consultora estadounidense Klein-Sacks. Sin embargo, sus efectos recesivos llevaron a su abandono y al retorno de la espiral inflacionaria al final de su gobierno (Ffrench-Davis, 1973).

El año 1955 marcó un punto de inflexión en la historia económica del país, pues la gravedad de la crisis política, económica y social llevó a las élites dirigentes a una profunda reflexión sobre la situación del país y su futuro, generándose un debate nacional sobre las causas de la crisis, así como también de las soluciones para enfrentarla y corregir el rumbo.

## DIAGNÓSTICOS DE LA CRISIS

La crisis generó en el mundo intelectual y político de la época un intenso debate sobre sus causas y soluciones, destacando entre ellas las siguientes publicaciones que hicieron un diagnóstico sobre la situación: «La inflación y la política inflacionaria: el caso de Chile» de la Cepal (1955), «El Programa de Estabilización de la Economía Chilena y el Trabajo de la Misión Klein & Saks» (1958), «En vez de

la miseria» de Jorge Ahumada (1958) y «Chile, un caso de desarrollo frustrado» de Aníbal Pinto (1959).

El primero de estos textos era parte del libro de la CEPAL *Estudio Económico de América Latina 1954*. El estudio comenzaba analizando el lento crecimiento de la economía chilena, señalando que sobre ella pesaba de sobremanera el impacto de la Gran Depresión que debilitó al sector exportador y los términos de intercambio, a lo que se sumaba un ritmo insuficiente de capitalización para apalancar el ritmo de productividad del sector interno y obstáculos estructurales como el estancamiento de la agricultura y la inflación. En consecuencia, el crecimiento del producto había ido a la par del de la población, permaneciendo estacionario el producto per cápita; que la leve mayor producción disponible, gracias a la inversión extranjera, había sido absorbida por los gastos corrientes del Estado y sus inversiones; y que la disminución de la capacidad para importar constituía un grave escollo para el desarrollo y evidenciaba la gravedad del contexto externo negativo en que se desarrollaba la economía chilena (Cepal, 1955).

El texto luego abordaba el problema inflacionario chileno. A juicio de la Cepal, la inflación se originaba en la política económica implementada para superar el impacto de la Gran Depresión, la que en un principio habría tenido un rol positivo en estimular la economía y recuperarla de su postración, pero que «conforme el movimiento de recuperación fue reabsorbiendo los factores productivos que aquélla había dejado sin empleo, la espiral de precios y salarios fue tomando un impulso que en los últimos tiempos ha adquirido impresionante amplitud» (Cepal, 1955, p. 30). Entre los elementos que propiciaban esta espiral inflacionaria se encontraban los déficits fiscales permanentes, la inestabilidad de los ingresos externos, la dificultad de aumentar la recaudación tributaria y los subsidios a las importaciones de bienes de consumo popular, a lo que se agregaba una pugna entre el sector público, el empresariado y trabajadores movilizados por la captura de la disminuida renta real, lo que dificultaba aún más la estabilización de la espiral inflacionaria (Cepal, 1955).

Por su parte, al concluir su trabajo la firma estadounidense Klein & Sacks presentó su memoria sobre su asesoría realizada al gobierno



entre 1955 y 1958. En ella exponía las condiciones de la economía nacional, señalando que, si bien entre 1953 y 1955 la inflación se había acelerado, esta tenía un carácter crónico durante décadas. Sin embargo, a su juicio, esta crisis era también la expresión de «ciertos desajustes estructurales de largo alcance de la economía chilena», como la reducción pronunciada del ritmo de crecimiento de la economía, pues «tomando en cuenta el crecimiento de la población y la depreciación del peso, fue relativamente pequeño y mostró tendencias a la baja»; que la escasa inversión había sido «mal dirigida y mal equilibrada», porque ante los progresos en ciertas industrias (acero, electricidad, petróleo) no había ninguna expansión en la agricultura y las industrias de exportación; que si bien la inflación tenía su origen, en parte en los pesados déficits fiscales, también tenía su parte de responsabilidad un sistema tributario deformado que hacía que las rentas públicas se hicieran insuficientes «hasta para financiar un nivel constante de gastos reales», en continuo aumento para financiar «mayores gastos de defensa, voluminosos subsidios y nuevos programas sociales», además de una gran burocracia gubernamental; una desmesurada dependencia de unos pocos productos de exportación, tanto en materia de balanza de pagos como de ingresos fiscales; un sistema de precios internos completamente divorciado de los precios internacionales; restricciones arbitrarias en el comercio internacional que impidieron el desarrollo del comercio exterior; y una disminución del flujo de capitales extranjeros debido a la «falta de confianza en el futuro económico del país» (Misión Klein y Sacks, 1958, pp. 1-3).

Finalmente, planteaban la tesis de que el país vivía graves deformaciones de la distribución de la renta producto de una inflación consagrada como una institución de la economía nacional, lo que había llevado a «verdadera guerra civil económica», porque los empleados se defendían mediante los reajustes automáticos, los obreros a través de huelgas, los empresarios obteniendo créditos subsidiados, alzas de precios, tipos de cambios preferenciales y exenciones o evasiones tributarias. A su juicio, hasta el propio gobierno participaba de esta «guerra» financiando sus déficits con emisiones inorgánicas que «eran en realidad un intento para obtener una participación mayor en los recursos nacionales». Concluían que esta

áspera lucha amenazaba la estructura democrática de Chile (Misión Klein y Sacks, 1958, p. 3).

En 1958 el destacado economista de la Cepal, Jorge Ahumada, presentó su libro *En vez de la miseria*, un ensayo para abrir un debate sobre «los graves problemas que afectan al país». A su juicio, el país vivía una crisis integral que tenía su origen en el impacto de la Gran Depresión que generó en el país una desarmonía de las distintas instituciones, actividades y valores nacionales, porque no se intentó una solución integral, quedando problemas sin resolver como eran: una formación cívica del pueblo chileno, una adaptación del sistema educacional a las necesidades de una nación subdesarrollada, urbana y democrática, una estructura administrativa de gobierno que no se ajustó a las cambiantes realidades, y no obstante el gran esfuerzo en industrializar el país, no se logró una economía dinámica (Ahumada, 1958).

Al entrar al análisis del desarrollo económico, Ahumada señalaba que «el crecimiento económico era una condición necesaria para el buen funcionamiento de una sociedad democrática», y para que el aumento de la producción fuera mayor al de la población. Sin embargo, en los últimos treinta años la producción chilena había crecido menos que la población. A su juicio, cuatro eran las barreras al desarrollo que habían impedido el crecimiento y que era necesario destruir: el estancamiento de la agricultura que debía enfrentarse con una reforma agraria; la endémica inflación y la incapacidad del país para eliminar sus causas estructurales, que radicaban en la inestabilidad de la economía, producto de un inestable sector exportador, siendo la solución diversificar las exportaciones y abrir la economía al comercio exterior; otra barrera era la muy desigual distribución del ingreso, planteando que la solución pasaba por un aumento sostenido del crecimiento económico y una redistribución de esta nueva riqueza prioritariamente entre los más pobres; la última barrera era el centralismo, donde alertaba sobre la excesiva concentración de la población y las actividades económicas en la capital del país, Santiago, abogando por políticas descentralizadas de las actividades económicas (Ahumada, 1958).

Al año siguiente (1959) Aníbal Pinto, otro destacado economista de la Cepal, publicó *Chile, un caso de desarrollo frustrado*. En su

parte final hace un análisis crítico del desarrollo de la economía nacional (1932-1953), identificando dos aspectos sobresalientes para la crítica. Por una parte, la ausencia de una política definida y estable para ordenar el desarrollo económico, configurando una política económica estatal llena de incongruencias, con un manejo inadecuado de los grandes instrumentos de la política económica. Por otra parte, la poca intensidad del empeño para acelerar el crecimiento económico y crear una base más sólida y eficiente para el sistema productivo (Pinto, 1959).

Continuaba con su análisis crítico, apuntando a aspectos específicos que habían frustrado el desarrollo económico en este período, como eran: la inflación, donde asumía la tesis, nada original, que en lo fundamental era el «reflejo de la pugna de los distintos grupos y sectores socioeconómicos por modificar o conservar una determinada distribución de la renta»; el atraso agrario, donde el crecimiento de la producción de alimentos estuvo por debajo de la población, obligando a la importación de alimentos, postulando así como solución una reforma agraria; la mantención de la estructura de exportación basada en la minería (cobre y salitre) y el fracaso en diversificarlas, lo que era una manifestación de otro tipo de dependencia; la expansión de los servicios por sobre los productivos era un problema porque no se registraba un mejoramiento de la productividad de los bienes que justificara un desplazamiento de la mano de obra al sector servicios; la estructura organizativa del Estado, que definía como «una organización vieja para problemas nuevos»; y la desigual distribución del ingreso, señalando un fracaso de las políticas impositivas, las que habían tendido ha «acentuar más que a paliar la desigualdad en el reparto de las rentas» (Pinto, 1959, pp. 190-294).

En resumen, había un diagnóstico compartido en el país que concluía que los principales problemas de la economía chilena eran: el bajo crecimiento del producto bruto per cápita, la alta inflación y la incapacidad gubernativa para controlarla, un sector exportador inestable y dependiente de la minería del cobre, un atraso del sector agrario que obligaba a la importación de alimentos y una muy desigual distribución del ingreso. Las soluciones a la crisis de desarrollo suponían la aplicación de un conjunto de «reformas estructurales»

que abordaran estos problemas, las que se definirían en el sistema político democrático chileno, en un marco de polarización propio de la Guerra Fría.

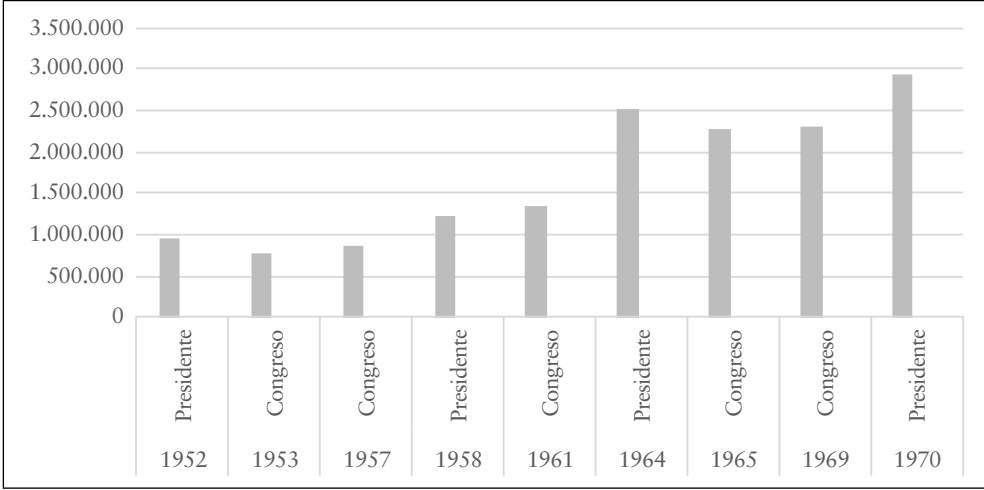
## LA POLÍTICA DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES

Los análisis del período de las reformas estructurales han señalado la relación traumática entre el desarrollo político y el económico, donde un temprano desarrollo político estimuló expectativas de cambio y modernización que el desarrollo económico fue incapaz de satisfacer al ritmo de las demandas de la sociedad (French-Davis y Muñoz, 1990; Moulian, 1982). De hecho, al finalizar la década del 60 el país, bajo gobiernos de derecha y centro, experimentó avances económicos y sociales importantes. Sin embargo, las expectativas de bienestar de los sectores medios y bajos estuvieron por encima de estos logros, optando por dar un giro a la izquierda, como veremos en el capítulo siguiente.

A fines de la década de 1950 el sistema político chileno había adquirido una nueva fisonomía, dejando atrás la fragmentación partidaria y se reestructuró en torno a tres grandes bloques políticos y nuevos liderazgos, dando origen a los denominados «tres tercios» de la política chilena. La izquierda, socialistas y comunistas, se unió en torno al liderazgo de Salvador Allende; la derecha, liberales y conservadores, en torno a Jorge Alessandri; y en el centro político, liderado por la emergente Democracia Cristiana de Eduardo Frei (Moulian, 2006).

Las nuevas alianzas se enfrentarían en un marco eleccionario muy competitivo y con alta participación de los ciudadanos. Esto era posible porque se había consolidado una serie de reformas al sistema electoral (voto femenino, cédula electoral única confeccionada por el Estado y numerada, con lo cual el cohecho y el fraude entraron por fin en retirada) y un aumento significativo de la participación, con un mecanismo que hizo obligatoria la inscripción electoral, con lo cual millones de chilenos y chilenas comenzaron a participar activamente en los procesos electorales, marcando una politización de la sociedad chilena, tal como puede apreciarse en el Gráfico 1 (Nazer y Rosenblitt, 2000).

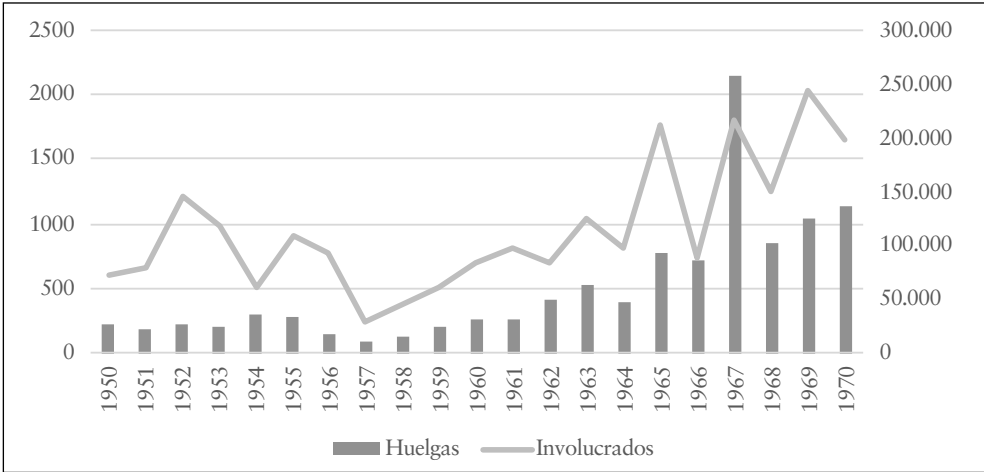
GRÁFICO 1. NÚMERO DE VOTANTES EN ELECCIONES EN CHILE: 1952-1970



Fuente: Nazer y Rosenblitt (2000).

Los gobiernos también debieron enfrentar el fortalecimiento de las organizaciones de trabajadores, que habían aumentado sostenidamente su sindicalización, de 2.356 sindicatos con 307.100 trabajadores en 1958 a 4.581 y 627.664 en 1970, respectivamente (Díaz, 2016), así como las huelgas y los trabajadores comprometidos en ellas, según se observa en el siguiente gráfico.

GRÁFICO 2. HUELGAS Y TRABAJADORES INVOLUCRADOS 1950-1970



Fuente: Reyes (2017); Díaz et al. (2016).

En este contexto político y social, las tres alianzas políticas debieron hacerse cargo de los diagnósticos negativos de la realidad de la economía nacional, entendiendo que estos debían ser superados con reformas profundas, las denominadas estructurales, para dejar atrás el subdesarrollo. Sin embargo, éstas eran diametralmente opuestas, según su sesgo ideológico. Para la derecha, la crisis tenía su origen en la excesiva intervención del Estado, siendo la solución un cambio radical hacia una disminución del estatismo y una liberalización de la economía, asumiendo el sector privado el liderazgo del desarrollo económico. El centro asumió las ideas de los economistas chilenos de la CEPAL, propiciando una modernización de la economía mixta, con una acción planificada de liderazgo estatal para llevar a cabo profundas reformas estructurales que dejarían atrás el subdesarrollo. Finalmente, la izquierda fue radicalizando su propuesta a lo largo de la década del 60, influenciada por la Revolución cubana, concluyendo en un programa de desarrollo que proponía una «vía chilena al socialismo», que contemplaba la estatización de la economía chilena (Nazer, Camus, y Muñoz, 2009).

Estas nuevas ideas se expresaron en sus programas de gobierno, proponiendo cada sector un proyecto propio de transformación de la economía y la sociedad chilena, teniendo cada uno de ellos la oportunidad de ser gobierno y llevar a cabo su proyecto modernizador en los años sesenta y setenta. En este sentido, cada gobierno democrático, de Alessandri a Allende, tuvo un carácter refundacional de la economía y la sociedad, donde primó más la ideología que el pragmatismo, así como la división por sobre el consenso. En síntesis, el antagonismo y la polarización política impidieron la formación de una gran base política y social que diera sustentabilidad en el corto y mediano plazo a las transformaciones económicas y sociales de sus programas de gobierno.

Desde 1955 hasta 1970, es decir, desde la parte final del gobierno de Ibáñez, y la totalidad de los gobiernos de Alessandri y Frei Montalva, se llevaron a cabo políticas económicas de reformas estructurales para superar la crisis económica y social del país. Todo comenzó con el giro a la derecha del gobierno de Ibáñez y la contratación de la misión Klein & Sacks, la que sostuvo que para solucionar el problema inflacionario no bastaba con medidas monetarias, sino

que era necesario reformas estructurales profundas destinadas a la liberalización de la economía, reformar el Estado y equilibrar las finanzas. Sin embargo, sus propuestas fueron aplicadas a medias, surgiendo un plan de estabilización y acuerdos con las grandes transnacionales cupríferas y salitreras para aumentar las exportaciones. Finalmente, la crisis generada por el ajuste económico llevó a un gran descontento social y a su abandono (Couyoumdjian, 2011; Sutulov, 1975).

El gobierno de derecha de Jorge Alessandri (1959-1964) también se propuso dar un giro al modelo de desarrollo, con cambios en la política económica y en las reformas del Estado, para constituir al sector privado como el motor del progreso, en reemplazo del Estado Empresario. Dado su victoria estrecha en las elecciones presidenciales de 1958, no contaba con las mayorías parlamentarias necesarias para realizar cambios radicales, optando por modernizar la economía mixta y el Estado interventor para fomentar al sector privado (Arancibia, Góngora y Vial, 1996).

Sus reformas contemplaron un plan de estabilización de la inflación de corto plazo, una apertura moderada al comercio exterior y la liberalización de precios y del mercado de divisas, apostando a financiar una expansión económica con crédito externos y el aumento de la inversión extranjera. Sin embargo, el impacto del terremoto de 1960 y la crisis de la balanza de pagos (1961) obligaron a echar atrás el programa de gobierno, procediendo a devaluar y restringir el comercio exterior (1962). Enfrentado a tal situación, el gobierno debió recurrir a la expansión fiscal y el Estado interventor para afrontar la crisis, finalizando su período con estancamiento económico y espiral inflacionaria (Ffrench-Davis, 2003; Morandé y Noton, 2004).

Tras el fracaso de las políticas de derecha, el país dio un giro al centro y entregó el gobierno al democratacristiano Eduardo Frei Montalva (1965-1970), quien promovía una «revolución en libertad», la que buscaría una modernización con profundas reformas estructurales. Su programa asignaba al Estado un rol central en la conducción y planificación del desarrollo del país y definía cinco tareas específicas para su gobierno: el desarrollo económico, la educación y la enseñanza técnica, la solidaridad y justicia social, la participación política y la soberanía popular (Molina, 1972).

El programa de desarrollo económico se proponía profundizar la reforma agraria, una apertura a los mercados externos y el aumento de las exportaciones no tradicionales; una modernización industrial liderada por CORFO; un vasto programa habitacional que alentaría la construcción y un plan gradual de estabilización de la inflación. Su financiamiento se obtendría de una reforma tributaria, la «chilenización» de la gran minería del cobre, con el fin de elevar la producción y aumentar las entradas del fisco y créditos externos de la Alianza Para el Progreso (Molina, 1972).

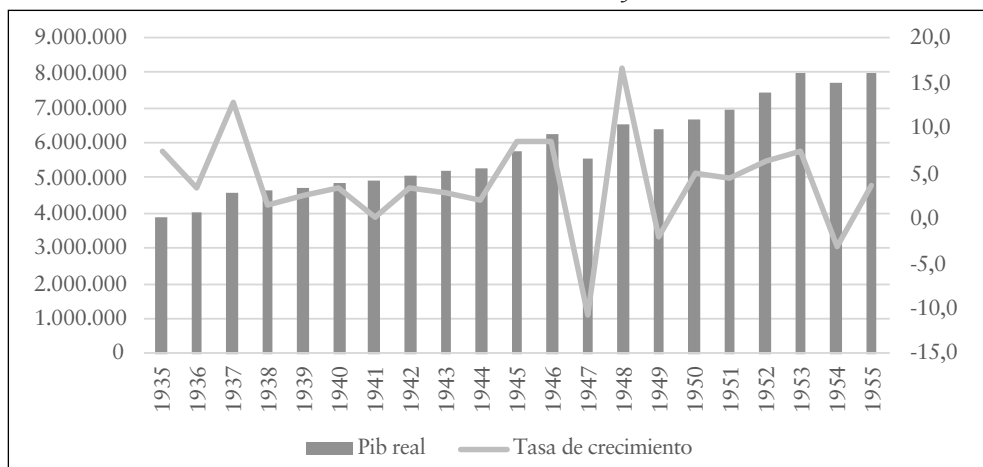
Los primeros años del gobierno fueron favorables, logrando avanzar con sus reformas estructurales, controlar la inflación y activar una expansión de la economía. Sin embargo, a partir de 1967 el gobierno se enfrentó a presiones políticas, sociales y sindicales para avanzar más rápido con las reformas estructurales, expandir el gasto fiscal y mejoras sustantivas en las remuneraciones de los trabajadores, lo que repercutió negativamente en las expectativas de inflación, la que se elevó al 36% en 1970 (Ffrench-Davis, 2003). El impacto de estas políticas económicas de Ibáñez a Frei Montalva, en la solución a los diagnósticos antes reseñados lo analizaremos a continuación.

## EL CRECIMIENTO ECONÓMICO

Uno de los problemas fundamentales del diagnóstico de la crisis de la economía chilena a mediados de la década del 50 fue el bajo nivel del crecimiento económico. Efectivamente, si tomamos como año de partida 1935, en el que se recuperaron ciertos niveles de producción pre Gran Depresión, y 1955 como año de término, observamos lo siguiente en el crecimiento del producto interno bruto real (Gráfico 3).



GRÁFICO 3. PIB REAL Y TASA DE CRECIMIENTO 1935-1955,  
MILLONES DE PESOS 2003

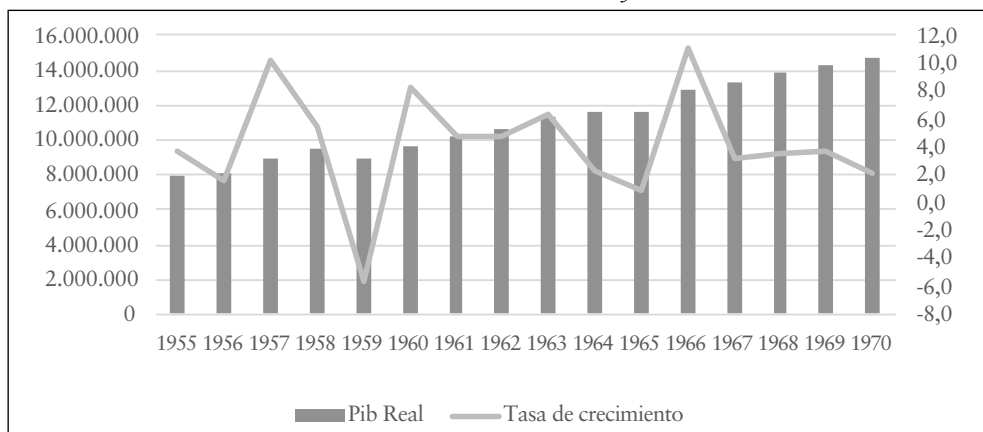


Fuente: Díaz et al. (2016).

Según los datos del Gráfico 3, el PIB real creció a una tasa anual del 3,6% entre 1935 y 1955, siendo mejor su resultado el del período 1935-1945, con un 3,9%, mientras que el período 1945-1955 cae al 3,3%. Sin embargo, dado que el crecimiento anual de la población entre los censos de 1930 y 1952 fue del 1,47 por ciento, el crecimiento del PIB per cápita fue del 2,6% entre 1935 y 1955, siendo inferior el del subperíodo 1945-1955, cuando solo creció al 1,3% anual. Fue este último dato el que alarmó a los economistas que hicieron los diagnósticos críticos que analizamos al inicio de este capítulo (Díaz et al., 2016).

De este modo, los gobiernos de 1955 a 1970 asumieron la necesidad de darle estabilidad macroeconómica al país y realizar reformas estructurales para reencauzar al país hacia un mayor crecimiento y desarrollo. Los resultados, en términos de crecimiento económico, quedan expuestos en el Gráfico 4.

GRÁFICO 4. PIB REAL Y TASA DE CRECIMIENTO 1955-1970,  
MILLONES DE PESOS 2003



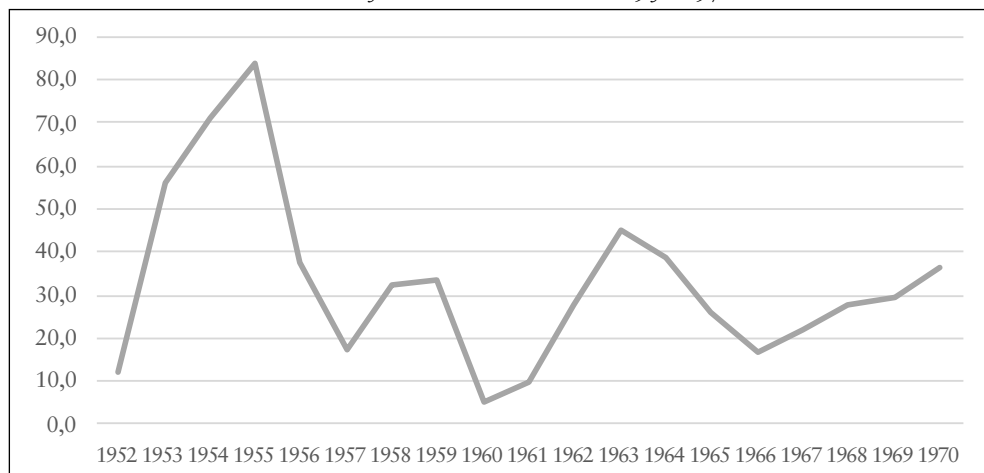
Fuente: Díaz et al. (2016).

El crecimiento anual del PIB real fue del 4,0% entre 1955 y 1970, siendo el del gobierno de Alessandri un 3,7% y el de Frei Montalva un 4,0%. Se observan fuertes fluctuaciones del crecimiento, que ya venían desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, las que «parecen seguir con algún rezago los cambios en las políticas fiscales, sin perjuicio de otros factores internos y externos» (Bernedo et al., 2014, p. 137). El PIB per cápita real se vio afectado por el crecimiento de la población, pues entre los censos de 1952 y 1970 esta tuvo un crecimiento anual del 2,24%, lo que se tradujo en un crecimiento anual del ingreso per cápita de solo 1,6% (Díaz et al., 2016). Este era un resultado frustrante, muy por debajo de las tasas de crecimiento del PIB per cápita de los países desarrollados (3,3%), e incluso de aquellos en vía de desarrollo (3,1%) en el mismo período (Fontaine, 1993).

## LOS PROGRAMAS DE ESTABILIZACIÓN DE LA INFLACIÓN

Entre 1955 y 1970 tres distintos gobiernos llevaron a cabo planes de estabilización de la inflación, los que a pesar de sus éxitos iniciales terminaron fracasando, como se observa en el Gráfico 5.

GRÁFICO 5. INFLACIÓN EN CHILE: 1952-1970



Fuente: Díaz et al. (2016).

En la primera mitad de la década del 50 el gobierno de Ibáñez enfrentó una espiral inflacionaria de origen predominantemente fiscal: entre fines de 1951 y de 1954 la emisión monetaria se triplicó, correspondiendo al fisco el 40 por ciento de las colocaciones del Banco Central, destinadas a cubrir elevados déficits fiscales, producto de una expansión desmedida del gasto fiscal. Para enfrentar la crisis inflacionaria, el gobierno de Ibáñez, apoyado por los partidos de derecha y el Fondo Monetario Internacional, decidió contratar los servicios de una consultoría extranjera, la firma Klein & Saks, la que desarrolló sus funciones entre 1955 y 1958 (Zahler, 1978).

La misión propició un programa ortodoxo de estabilización: reducción de la cantidad de dinero circulante, disminución del déficit y del gasto fiscal, creación de nuevos impuestos, limitación de los reajustes de sueldos y una política cambiaria de fomento de las exportaciones. Sin embargo, las propuestas solo lograron ser aprobadas a medias en el Congreso Nacional: se limitaron los reajustes, se restringió el crédito y se abolió el sistema de control de cambios. Sin embargo, no se aprobó la reforma tributaria y el gobierno redujo solo a medias sus gastos. A pesar de lo anterior, el programa de estabilización pudo reducir la inflación de un 83,8% en 1955

a un 17,2% en 1957, con un fuerte impacto sobre el empleo y la producción (Edwards, 2011).

Lamentablemente, estos «logros» se consiguieron a costa de una recesión expresada en un aumento del desempleo, sobre todo en el Gran Santiago. Esta situación motivó el descontento de los asalariados, al que se sumó el de los sectores empresariales, golpeados por la contracción del crédito y el ajuste. El descontento social, expresado en una jornada de protestas con saqueos, heridos y muertos en el centro de Santiago (abril de 1957), obligó a imponer el estado de emergencia y dejar atrás el programa estabilizador. Efectivamente, tras los disturbios, el Congreso Nacional aprobó un reajuste de salarios superior al propuesto por el Ejecutivo y la «Misión Klein & Saks», sucediéndose asimismo mayores facilidades para el otorgamiento de créditos, lo que produjo el natural aumento de la inflación, la que se elevó nuevamente a un 32,5% en 1958 (Ffrench-Davis, 1973).

Fracasado este primer programa de estabilización, el nuevo gobierno de Alessandri implementó un nuevo plan para controlar la inflación en el corto plazo. En este sentido, se suspendieron los créditos del Banco Central para cubrir los déficits presupuestarios y se reformó el mercado cambiario estableciéndose una tasa única y fija, surgiendo un plan de estabilización basado en un ancla cambiaria con el apoyo de abundantes créditos externos que debían financiar los desequilibrios de la balanza de pagos en el período de transición, así como también los déficits fiscales (Ffrench-Davis, 2003).

En los primeros años las medidas adoptadas dieron frutos: el presupuesto fue equilibrado, hubo una balanza comercial positiva, aumentó la producción industrial, disminuyó el desempleo y se logró controlar la inflación, disminuyéndola a tasas menores del 10% en 1960 y 1961. Sin embargo, el crecimiento considerable de las importaciones de bienes de consumo, producto de la liberalización del comercio exterior, no vino aparejado de un aumento de las exportaciones. El resultado fue un desequilibrio de la balanza comercial y de pagos, y un fuerte aumento de la deuda externa pública (Morandé y Noton, 2004).

Esta difícil situación se vio agravada por un devastador terremoto en las provincias del sur, en particular en Valdivia, en mayo de

1960. Ante la necesidad de reactivar la economía y reconstruir las zonas afectadas por el sismo, el gobierno aumentó el gasto público. Esta política expansiva trajo un recrudecimiento de la inflación, al mismo tiempo que la rápida disminución de las reservas de divisas obligó a abandonar el cambio fijo en octubre de 1962. El símbolo de la estabilidad —el tipo de cambio fijo— estaba destruido, comenzando inmediatamente una nueva alza de precios, marcando un nuevo fracaso de un plan de estabilización. En este contexto se reactivaron rápidamente las demandas por aumentos de salarios; se volvió así a los reajustes de remuneraciones equivalentes al ciento por ciento del alza del costo de la vida y a la consiguiente espiral inflacionaria, que alcanzó tasas del 45,3% y 38,4% en 1963 y 1964, respectivamente (Ffrench-Davis, 1973).

A diferencia de los programas antiinflacionarios anteriores, el plan de estabilización del gobierno de Frei Montalva estaba unido al avance de las reformas estructurales, motivo por el cual se planteaba un programa de estabilización gradual de los precios, de cuatro a cinco años de duración, con tasas de inflación de 25, 15 y 10%, respectivamente, en sus tres primeros años. Posteriormente la tasa de inflación no debía superar el 5% anual. La base del programa era un modelo de costos en que se fijaba como decisión de política monetaria que las remuneraciones deberían ajustarse en el aumento de los precios del año anterior y se mantendría el valor real del tipo de cambio (Molina, 1972).

El plan de estabilización gradual avanzó en sus tres primeros años, pero sin alcanzar las metas, pues solo logró reducir la inflación al 16,9% en 1966. Sin embargo, estos avances se vieron frustrados por aumentos de las tasas de inflación por sobre lo programado en los años siguientes, aumentando la inflación a un 21,8% en 1967 hasta alcanzar un 36,1% en 1970. El fracaso del plan de estabilización estuvo activado, en lo fundamental, por las demandas de los trabajadores por remuneraciones por sobre los niveles programados, expresadas en grandes huelgas nacionales, que obligaron al gobierno a dar reajustes más allá de lo deseado y abandonar las metas de inflación (Ffrench Davis, 1973).

El fracaso de los planes de estabilización en el largo plazo se explica, por una parte, por la expansión monetaria generada por las

necesidades de financiamiento fiscal de los distintos gobiernos y, por otra, por la incapacidad del sistema político de lograr un consenso político y social sobre la necesidad de asumir colectivamente los costos de los planes estabilización, continuando lo que los diagnósticos del 50 llamaron la «guerra» de los distintos sectores y clases por sostener su renta frente a los embates de los procesos inflacionarios.

## LA MODERNIZACIÓN DE LA AGRICULTURA Y LA REFORMA AGRARIA

A fines de la década de 1950 la impresión que se tenía sobre el sector agropecuario nacional era de estancamiento y crisis. Su producción había crecido a una tasa menor que el crecimiento demográfico, obligando a una sostenida importación de alimentos. Según un estudio del Ministerio de Agricultura, entre 1936-38 y 1963-65 la tasa de crecimiento anual de producción agropecuaria fue de 1,8% y la demanda interna de productos agropecuarios de 2,5%, obligando a la importación de alimentos. Se calculaba que entre 1936 y 1965 el país había importado alimentos por US\$2.200 millones, que a partir de 1950 las importaciones superaban los US\$100 millones anuales, que estas importaciones ocupaban el 30% de los ingresos de las exportaciones, y que subsistían graves deficiencias alimentarias en la población chilena (Ministerio de Agricultura, 1968).

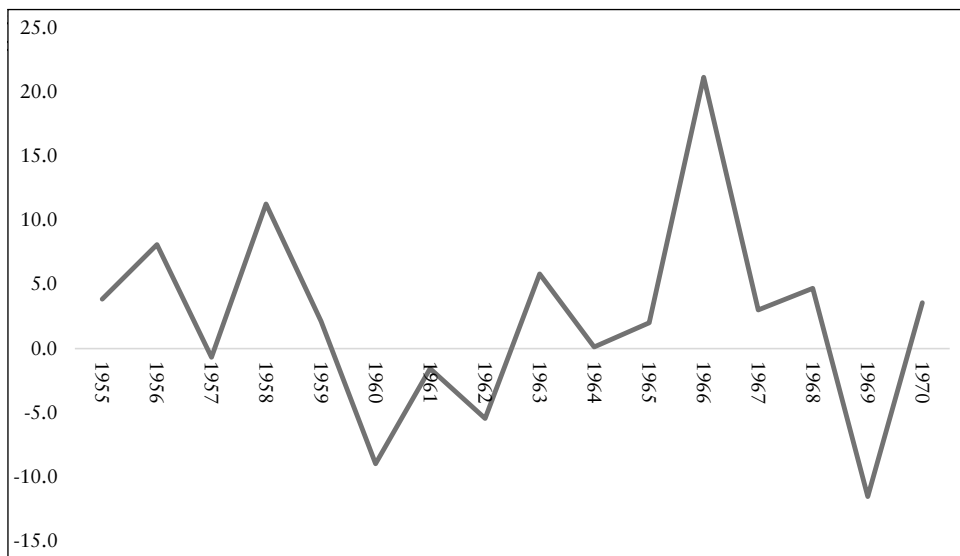
La crisis del sector agrario tuvo en su época, y más tarde en la historiografía, un debate intenso donde se expresaron diferentes posturas sobre sus causas (Bellisario, 2007a y 2007b). Los liberales han sostenido que la intervención del Estado en la economía favoreció la industria y los sectores urbanos mediante la fijación de precios desfavorables para la producción agropecuaria, lo que, sumado a la subvención a la importación de alimentos, generó incentivos negativos para la inversión y la modernización del sector, produciendo su crisis y estancamiento (Ballesteros, 1965; Swift, 1971; Mamalakis, 1976). Por su parte, los estructuralistas sostenían que las causas estaban en la excesiva concentración de las mejores tierras y recursos hídricos en una oligarquía latifundista, que mantenía vigente un tradicional régimen productivo hacendal, caracterizado por su baja productividad y subutilización de la mano de obra, planteando que la

solución pasaba por una profunda reforma agraria (Baraona, Aranda y Santana, 1961; Delgado, 1965; Ahumada, 1958; Kay, 1974).

El debate sobre las causas y soluciones para la modernización agropecuaria fue amplio y se transformó en un tema de relevancia política en la década del sesenta, obligando a los gobiernos de la época a afrontar el problema agrario. Correspondió al gobierno de Alessandri asumir en una primera etapa el proceso de modernización agraria. Para ello se tuvo en consideración la implementación del Programa Nacional de Desarrollo Económico 1961-1970, conforme a las ideas de planificación del desarrollo socioeconómico vigentes en la época, a través de la formulación de planes y programas sectoriales desarrollados por la agencia estatal CORFO: Plan Ganadero Sur, Plan Frutícola, Instituto Agrologico, Plan de Habilitación de Suelos, Plan de Semillas, Plan de Mecanización Agrícola, Plan de Fomento Agropecuario, Plan Avícola y Porcino, y Plan de Electrificación Rural (CORFO, 1961). Al mismo tiempo, se promulgó la ley de Reforma Agraria N°15.020, la que permitió redistribuir algunas tierras estatales entre campesinos y organizar instituciones fiscales para llevar a cabo la reforma en el campo, como fueron INDAP (Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario), la CORA (Corporación de Reforma Agraria) y el INIA (Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias) (Garrido, 1988).

Estos planes e instituciones modernizadoras fueron potenciados durante el gobierno de Frei Montalva, como asimismo la reforma agraria, dictándose una nueva ley de reforma agraria y otra que permitió la sindicalización campesina (1967). Bajo el amparo de estos instrumentos legales comenzó una expropiación masiva de predios, alrededor de 1.400, los que sumaban 3,5 millones de hectáreas, y se organizaron más de 400 sindicatos que agrupaban 100 mil campesinos (Garrido, 1988). Con todo, el desempeño del sector agrario entre 1955 y 1970 evidencia el impacto de las políticas modernizadoras, como puede verse en el Gráfico 6.

GRÁFICO 6. TASA DE CRECIMIENTO REAL DEL PIB DE AGRICULTURA



Fuente: Díaz et al. (2016).

Como podemos observar, desde 1960 a 1966 vemos una expansión del sector agrario producto de los planes de modernización que reseñamos anteriormente. Sin embargo, a partir de 1967 hasta 1970 hay una fuerte caída en el crecimiento hasta volverse negativo, producto del impacto en el agro del intenso proceso de reforma agraria de Frei Montalva. Era el costo a pagar para sacar adelante una

política integral para el desarrollo de la agricultura, la que, por su concepción y magnitud, contribuyó a sentar las bases para el progreso productivo, tecnológico y económico del agro nacional. Su proyección, además de los efectos en el corto plazo, contribuyó a perfilar el desarrollo del sector en el largo plazo dado el impulso a actividades productivas que, con el tiempo, alcanzaron una enorme significación en la economía agraria nacional. (Ortega, 2017, p. 74)

Efectivamente, la modernización agraria de Alessandri y Frei Montalva activarían cambios significativos en su estructura de producción en el mediano y largo plazo, concentrando la superficie sembrada y plantada en áreas con mayores ventajas comparativas, junto con aumentos de productividad y baja de costos, para adecuarse a los precios y oportunidades de los mercados externos. En el



Valle Central prevaleció el desarrollo de la agroindustria exportadora hortofrutícola y la vinicultura, en el secano costero central y sur la plantación forestal asociada a la exportación de celulosa, quedando la ganadería concentrada en la zona sur, donde el plan ganadero de los 60 había causado un impacto positivo, y la agroindustria de carnes blancas (pollo, pavo y cerdo) en las provincias aledañas a Santiago y Valparaíso (Ladrix, 1997).

## LA EXPANSIÓN Y DIVERSIFICACIÓN DEL SECTOR EXPORTADOR

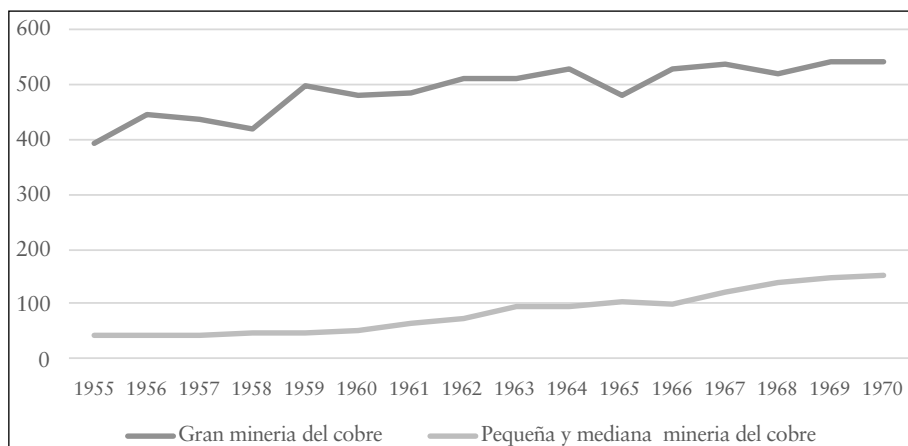
A mediados de la década del 50 el sector exportador era altamente dependiente de la minería (cobre, salitre y hierro), producción que representaban el 85% de las exportaciones, siendo el cobre el mineral principal con el 67%, estando su control bajo transnacionales estadounidenses. Esta importancia del cobre, como principal generador de divisas del país y aporte fiscal, llevó desde la década del 30 a una relación conflictiva, debido a que las sucesivas intervenciones norteamericanas para regular el mercado del cobre en tiempos de guerra (Segunda Guerra Mundial y conflicto de Corea) habían perjudicado los ingresos fiscales y generado un clima nacionalista. Por otra parte, los sucesivos gobiernos fueron generando un sistema tributario y cambiario, que gravó las utilidades de las transnacionales cupríferas hasta en un 86%, lo que había conducido a la minería del cobre a un progresivo estancamiento de sus inversiones y producción (Sutulov, 1975; Fernandois, 1992).

Para superar esta crisis del sector exportador, los gobierno de Ibáñez y Alessandri (1952-1964) llevaron a cabo reformas económicas que apuntaban a fomentar las exportaciones mediante políticas cambiarias favorables, a apoyar el sector privado con diversos incentivos, a establecer un «nuevo trato» con la inversión extranjera en la minería del cobre y el salitre, para aumentar así sus inversiones y la producción, a cambio de estímulos tributarios (1955). Asimismo, para atraer nueva inversión extranjera, se creó el «Comité del Inversionista Extranjero» en 1954, y un «Estatuto del Inversionista Extranjero» en 1960 (Holzapfel, 1962).

Efectivamente, en 1955 las multinacionales cupríferas estadounidenses y el Estado de Chile suscribieron un acuerdo conocido como ley del «Nuevo Trato». A través de este se buscaba esencialmente expandir la producción, procurando mayores entradas tanto para el fisco como para las multinacionales. En sus puntos principales, la Ley 11.828 establecía que el control de las ventas radicaría en las multinacionales, y que estas gozarían del libre cambio bancario para la conversión de las divisas que internaran al país. Para fomentar las inversiones se establecía también una tasa fija de impuesto básico de 50 por ciento y otra variable de 25 por ciento que descendería con el aumento de la producción. Finalmente, se creaba una institución estatal, el Departamento del Cobre, para ejercer un mayor control técnico y económico sobre la industria (Vera, 1961; Moran, 1977; French-Davis, 1974).

El «Nuevo Trato» con las empresas extranjeras mineras no rindió los frutos esperados. De hecho, al comenzar la década de 1960 resultaba evidente que las inversiones no habían alcanzado los montos ambicionados, y que si bien la producción había aumentado ello se debía fundamentalmente a un uso más eficiente de la capacidad productiva instalada, siendo más relevante el esfuerzo de la pequeña y mediana minería, ligada a capitales nacionales y extranjeros, como se observa en el Gráfico 7.

GRÁFICO 7. PRODUCCIÓN DE COBRE EN CHILE 1955-1970,  
MILES DE TONELADAS MÉTRICAS



Fuente: Díaz et. al. (2016).

Un cambio importante fue que parte considerable del cobre chileno se desvió desde los Estados Unidos, hasta entonces su principal destinatario, hacia el mercado europeo occidental, al que se agregaron durante los años sesenta, aunque en escala reducida, otros mercados como el de Japón. Este proceso de diversificación fue impulsado por el Departamento del Cobre, configurando una política de comercialización que sería relevante para la futura chilenización y nacionalización del mineral (Vicuña, 1961; Andrade et al., 2006).

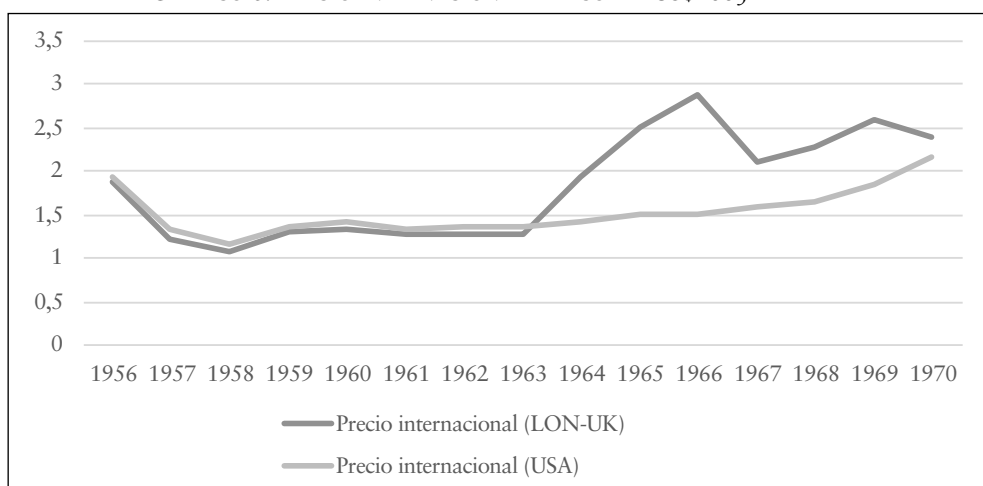
En consecuencia, y pese a que las ganancias del fisco habían crecido 3,5 veces más que las de las empresas extranjeras, los sectores nacionalistas y socialistas seguían estimando que las ganancias y ritmo de amortización de las inversiones de estas últimas resultaban exageradas. Apoyado en tales críticas, y bajo la presión de serias dificultades fiscales, en 1961 el gobierno de Alessandri decidió establecer nuevos gravámenes tributarios a las empresas del cobre, elevando la tributación sobre el 60%. Estas medidas, como es evidente, entraban en abierta contradicción con el espíritu de favorecer la inversión extranjera que inspiraba a la ley del «Nuevo Trato», sobre todo en lo relativo a mantener una política tributaria estable. Al romperse la armonía del «Nuevo Trato», la inversión extranjera en la minería del cobre disminuyó considerablemente, lo que a su vez magnificó las críticas a la idea que solo la nacionalización de la gran minería del cobre podía dar solución definitiva a la crisis del sector minero (Fermendois, 2009; Valderrama, 2003; Andrade et al., 2006).

Fue así como, a partir de la década de 1960, diversos estudios y publicaciones comenzaron a adoptar una postura cada vez más crítica hacia la ley del «Nuevo Trato». Ante los resultados más bien modestos de dicha iniciativa, la mayoría de esos escritos reclamaba una participación más activa del Estado en la administración de la gran minería del cobre, ya fuese por la vía de «chilenizarla», adquiriendo un control mayoritario de las empresas, o «nacionalizarlas», estableciendo un control total (Fermendois, 2009; Valderrama, 2003; Andrade et al., 2006).

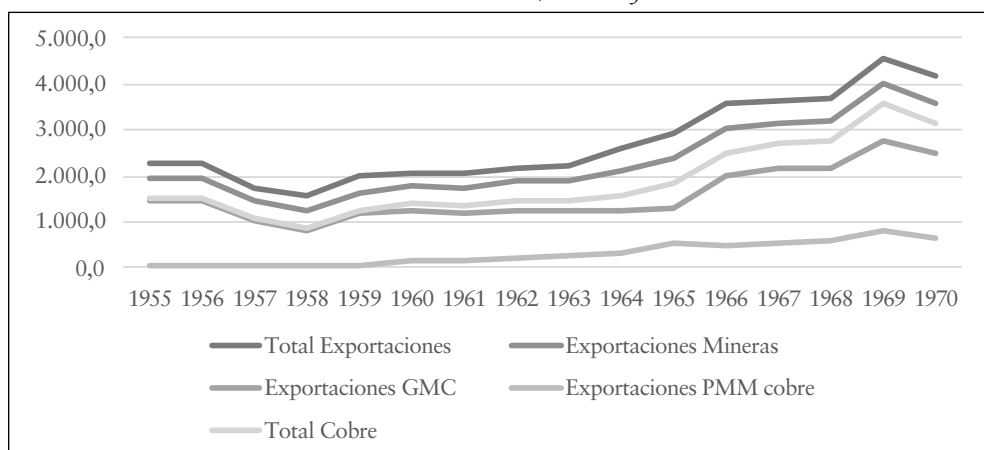
La política cuprífera del gobierno de Frei Montalva, la «chilenización», permitió la intervención chilena en la dirección de la gran minería del cobre mediante la asociación con el capital extranjero, formando sociedades mixtas, que incluían reformas tributarias y

cambiarias favorables a la inversión extranjera, con el objetivo de aumentar sustancialmente la producción mediante fuertes inversiones, así como la refinación total del cobre en el país y la incorporación plena de las empresas del cobre a la economía nacional en 1966 (Ffrench-Davis, 1974). Estos acuerdos entre el gobierno y las transnacionales se dieron en un contexto de alza del precio del cobre que permitió aumentos de producción y mayores ingresos por exportaciones para el Estado y las transnacionales, como se observa en los gráficos 8 y 9.

GRÁFICO 8. PRECIO INTERNACIONAL DEL COBRE US\$2003 LA LIBRA



Fuente: Díaz et al. (2016).

GRÁFICO 9. EXPORTACIONES DE COBRE DE CHILE, FOB,  
MILLONES DE US\$ DE 2003

Fuente: Díaz et al. (2016); Banco Central, Balanza de pagos: 1955-1970.

Los ingresos obtenidos por el Estado por concepto de tributación y dividendos superaron los mil millones de dólares, al tiempo que el valor retornado superó los dos mil millones, con lo que la tributación de la gran minería del cobre aumentó su participación en el total de los ingresos tributarios del país a un 20 por ciento. Sin embargo, el incremento aun mayor de las utilidades de las empresas extranjeras (un 100% respecto del período 1959-1964) suscitó un profundo malestar en la opinión pública nacional. Desde el mundo político de la izquierda, y del propio partido gobernante, surgieron voces argumentando que los convenios del cobre solo habían servido para favorecer al inversionista externo, sin que el país obtuviese beneficios equivalentes (Sutulov, 1975).

Estas críticas fueron rápidamente dando lugar a una exigencia de nacionalización inmediata de las empresas cupríferas, haciendo muy difícil para el gobierno de Frei Montalva mantener su tesis de chilenización y, más aún, permitir la subsistencia de compañías no integradas a la propiedad nacional. Fue así como hacia fines de ese período se comenzaron a radicalizar las medidas, alcanzándose un acuerdo conocido como «nacionalización pactada», mediante el cual el Estado se haría de la total propiedad de las minas cupríferas de las transnacionales en un corto plazo (Maira, 1970).

Adicionalmente, junto a esta política destinada a aumentar las exportaciones cupríferas y los ingresos del fisco, una preocupación importante fue poder diversificar las exportaciones más allá del ámbito minero. En este sentido, la agencia estatal CORFO orientó sus acciones y recursos para tal propósito, poniendo énfasis en las ventajas comparativas de nuestra economía, dirigiendo sus políticas hacia el desarrollo de una industria exportadora agrícola, forestal y pesquera.

Entre los programas más destacados en el rubro agrícola estaba el Plan de Desarrollo Frutícola, que implicaba la acción directa de CORFO en acciones como el establecimiento o mejoramiento de viveros y en la creación de cuatro grandes centrales frutícolas en Aconcagua, O'Higgins, Colchagua y Curicó, además del otorgamiento de asistencia técnica y financiera para el incremento de la producción frutal como también para la construcción de centrales pisqueras en Huasco, Elqui y Limarí, y vitivinícolas en Talca, Cauquenes, Coelemu, Quillón, Ñuble, Yumbel y en San Javier de Loncomilla. Asimismo, se establecieron convenios y asesoría internacionales, destacando el Programa Chile-California (1964), que permitió la asesoría de técnicos estadounidenses en el plan frutícola, y la asesoría de técnicos de la FAO para la comercialización de la fruta en Europa (CORFO, memorias 1960-1970).

En el sector forestal, desde sus orígenes la CORFO había apoyado la investigación y el fomento de plantaciones de pino radiata y eucaliptos para la producción de madera aserrada y celulosa, apoyando asimismo con asistencia técnica y crediticia al sector privado para el levantamiento de aserraderos y plantas de celulosa y papel. Sin embargo, en 1966 la Corporación puso en marcha dos proyectos destinados a levantar modernas plantas de celulosa para su exportación, una en Arauco y otras en Constitución, las que entraron en operaciones a principios de los setenta como filiales CORFO: Celulosa Arauco S.A. y Celulosa Constitución S.A. (Camus, 2006).

En el sector pesquero, también desde sus orígenes la Corporación estuvo preocupada de su fomento orientando sus acciones hacia la extracción, almacenamiento fresco y distribución de la producción pesquera, como asimismo al estudio de la riqueza pesquera nacional apoyando la construcción de una Estación Biológica en Viña

del Mar y un Centro de Investigaciones Biológicas en Concepción, promoviendo estudios oceanográficos para el levantamiento de una carta pesquera nacional. También se había involucrado en dos empresas de extracción y procesamiento de pescado: la Compañía Pesquera Arauco S.A. (1941) y la Industria Pesquera Cavanha S.A. (1953). Sin embargo, el verdadero desarrollo de esta industria no se produciría hasta la década de 1960, cuando la Corporación puso en marcha su Plan de Desarrollo Pesquero orientado a la industrialización del recurso mediante la producción de conservas, harina y aceite de pescado, realizando cuantiosas inversiones en la zona norte en apoyo de la industria pesquera. Al mismo tiempo, se involucró directamente al crear la Empresa Pesquera Tarapacá S.A. (1961), orientada a la producción de conservas y harina de pescado, productos que rápidamente comenzaron a ser exportados generando nuevas divisas para Chile (Nazer, Camus y Muñoz, 2009).

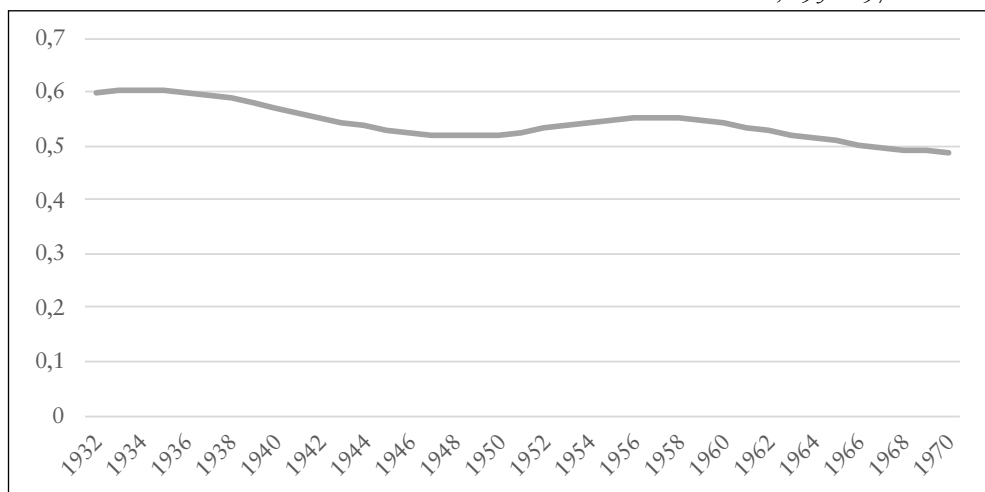
Si bien a fines de la década del 60 el cobre continuaba siendo el principal producto de exportación nacional (concentrando un 75% de las exportaciones), este había comenzado a ser incorporado a la propiedad fiscal. Asimismo, los planes e inversiones puestos en marcha para la diversificación de las exportaciones, aprovechando las ventajas comparativas de nuestros recursos naturales, darían sus frutos en las décadas siguientes con la consolidación de un dinámico sector exportador de frutas, celulosa y harina de pescado.

## LA DISMINUCIÓN DE LA DESIGUALDAD Y LA DISTRIBUCIÓN DE INGRESOS

Los recientes estudios históricos sobre la desigualdad en Chile han concluido que, a lo largo de la república, poco más de dos siglos, la distribución del ingreso ha sido muy desigual, pues su coeficiente Gini supera siempre el valor 0,45, considerado alto por los estándares internacionales. Si bien el mismo ha presentado fluctuaciones, estas no han sido relevantes para alterar el panorama en la larga duración, de ahí que los diagnósticos de mediados del siglo XX ponían su acento en la desigual distribución de ingresos como uno de los problemas a resolver, sobre todo si, como observamos en el Gráfico 10, entre 1950 y 1955 el índice Gini experimentó una curva

ascendente, pasando de 0,52 en 1950 a 0,55 en 1955 (Larrañaga, 2010; Rodríguez, 2017).

GRÁFICO 10. ÍNDICE GINI DE DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO: CHILE, 1932-1970

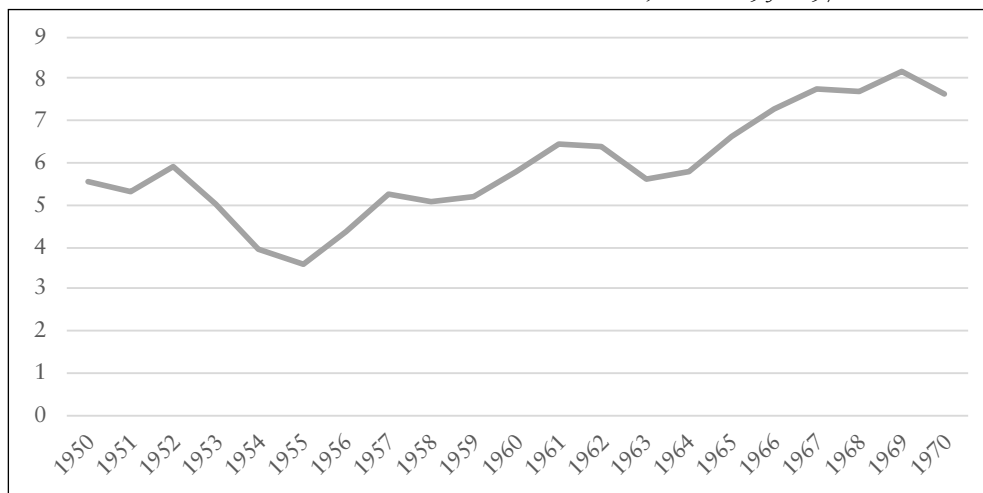


Fuente: Díaz et al. (2016); Rodríguez (2017).

Como podemos observar, el índice de Gini del país alcanzó uno de sus máximos niveles de desigualdad producto del impacto de la Gran Depresión. Sin embargo, las políticas económicas reactivadoras y la acción del Estado de bienestar implementado post-Depresión permitieron una disminución de la desigualdad hasta fines de la década del 40. Durante la década siguiente, los 50, la desigualdad vuelve a aumentar producto de la inestabilidad económica y el fenómeno inflacionario, para frenar esta curva ascendente solo a comienzos de la década del 60 y, comenzar a disminuir significativamente, durante la segunda mitad de la década producto de las políticas económicas redistributivas del gobierno de Frei Montalva. Este índice de Gini tiene su correlato al analizar la siguiente curva de salarios medios reales de los trabajadores, entre 1950 y 1970 (Gráfico 11).



GRÁFICO 11. SALARIOS REALES MEDIOS DIARIOS, CHILE: 1950-1970



Fuente: Matus y Reyes, capítulo 17 en este volumen.

Como podemos observar, durante la década del 50 hay un importante deterioro de los salarios reales de los trabajadores, que alcanza su máxima depresión en 1955 para comenzar una recuperación que permitió recobrar lo perdido hacia 1960. A partir de este último año los salarios comienzan a crecer, acelerándose la curva de expansión durante el gobierno de Frei Montalva con un crecimiento del 4,7% anual, la cual está asociada no solo a las políticas redistributivas gubernamentales, sino también al ciclo de alta sindicalización, huelgas y movilizaciones de los trabajadores por mejorar sus salarios (Reyes, 2017).

Según el estudio de Javier Rodríguez, hacia el final de la década del 60 la distribución del ingreso estaba determinada principalmente por el peso de los sectores medios, representada por los empleados públicos y privados y demás trabajadores calificados, principalmente urbanos, quienes fueron los principales beneficiados del incremento de los salarios reales, mientras que los ingresos de los sectores de la élite y de los campesinos fueron los que menos crecieron. Esta situación favorable a los sectores medios estaba asociada a las políticas económicas y los cambios estructurales ocurridos desde la década del 30 al 60, donde la expansión del Estado, la industria, los servicios y la urbanización de la sociedad habían extendido los

trabajos de «cuello y corbata» y obreros especializados, aumentando el número de empleados, siendo esto último la principal vía para incrementar los salarios. Esto es, para pasar de obrero a empleado (Rodríguez, 2017).

## CONCLUSIONES

A mediados del siglo XX, los diagnósticos sobre los problemas de la economía para explicar su estancamiento y lento desarrollo coincidían en la mayor parte de sus contenidos. Sin embargo, no existió igual coincidencia en las soluciones y su implementación. A modo de reflexión general, este parece ser uno de los grandes problemas históricos de nuestra cultura política e institucional: sabemos detectar y diagnosticar rápidamente los problemas, pero no logramos implementar con la rapidez y profundidad requerida sus soluciones, dando como resultado soluciones a medias o «parches», que muchas veces mas que una solución son la permanencia y agravamiento del problema a mediano y largo plazo.

En este sentido, el desafío de modernización a través de revolucionarias reformas estructurales para impulsar al país al desarrollo económico y social estuvo marcado por proyectos excluyentes, un clima político donde prevaleció el disenso por sobre el consenso, con una polarización que exacerbó la «lucha de clases». Lo anterior no permitió el espacio y tiempo necesarios para la correcta implementación de las reformas estructurales, para lo cual habría sido necesario un amplio consenso social sobre las reformas estructurales y una mayoría política que se prolongará más allá de dos gobiernos. Sin embargo, sabemos que eso no ocurrió, por el contrario, se sucedieron tres gobiernos (derecha, centro e izquierda) donde cada cual implementó las soluciones a su manera, con la oposición del resto.

Aun así, debemos reconocer el avance de algunas reformas y el fracaso de otras. Entre las que avanzaron estuvieron la nacionalización del cobre y las políticas destinadas a la diversificación de las exportaciones, las que dieron sus frutos a partir de la década de 1980, así como la reforma agraria que modernizó el mundo agrario, aunque sin los ideales de sus inspiradores. Sin embargo, hubo

fracasos, como la incapacidad de controlar el fenómeno inflacionario y disminuir la desigualdad, también el bajo crecimiento del PIB per cápita, aunque en este último caso debemos considerar que en las décadas del 1950 al 1960 se dan las más altas tasa de crecimiento de población del siglo XX.

## REFERENCIAS

- Ahumada, J. (1958). *En vez de la miseria*. Editorial Del Pacífico.
- Andrade, J., Arán, S. y Armijo, F. (2006). *Política cuprera 1950-1970: los primeros intentos de estatización de la gran minería del cobre: chilenización del cobre y culminación del proceso de aprendizaje político y económico*. Universidad de Playa Ancha.
- Arancibia, P., Góngora, A. y Vial, G. (1996). *Jorge Alessandri 1896-1986: una biografía*, Zig-Zag.
- Banco Central de Chile. *Balanza de pagos de Chile*. Serie 1955-1970. Departamento de Estudios.
- Bellisario, A. (2007a). The Chilean agrarian transformation: Agrarian reform and capitalist «partial» counter-agrarian reform, 1964-1980. Part 1: Reformism, socialism, and free-market neo-liberalism. *Journal of Agrarian Change*, 1, 1-34.
- Bellisario, A. (2007b). The Chilean agrarian transformation: Agrarian reform and capitalist «partial» counter-agrarian reform, 1964-1980. Part 2: corA, post-1980 outcomes and the emerging agrarian class structure. *Journal of Agrarian Change*, 2, 145-182.
- Bellisario, A. (2009). La cuestión de la tierra y la transición chilena al capitalismo agrario. *Problemas del Desarrollo*, 156(40), 173-192.
- Bellisario, A. (2013). La Reforma Agraria chilena. Reformismo, socialismo y neoliberalismo, 1964-1980. *Historia Agraria*, 59(1), 159-190.
- Ballesteros, M. (1965). Desarrollo agrícola chileno, 1910-1955. *Cuadernos de Economía*, 2(5), 1-40.
- Camus, P. (2006). *Ambiente, bosques y gestión forestal en Chile 1541-2005*. DIBAM.
- CEPAL. (1955). La inflación y la política inflacionaria: el caso de Chile. En *Estudio Económico de América Latina 1954*.
- CORFO. (1960-1970). *Memoria Anual*. Corporación de Fomento a la Producción.
- Couyoumdjian, J. P., Ibáñez, A., Edwards, S., Garay, Cr., Lüders, R. y Larroulet, C. (2011). *Reformas económicas e instituciones políticas: La experiencia de la misión Klein-Saks en Chile*. Universidad del Desarrollo.

- Díaz, J., Lüders, R. y Wagner, G. (2016). *Chile 1810-2010: la República en cifras: historical statistics*. Ediciones UC.
- Edwards, S. (2011). Estableciendo credibilidad: el rol de los consultores extranjeros en el programa de estabilización de 1955-1958 en Chile. En *Reformas económicas e instituciones políticas: La experiencia de la misión Klein-Saks en Chile*. Universidad del Desarrollo.
- Fernandois, J. (2009). *Historia política del cobre en Chile*. Ediciones Centro de Estudios Bicentenario.
- Fernandois, J. (1992). *Cobre, guerra e industrialización en Chile, 1939-1945*. Comisión Chilena del Cobre.
- Ffrench-Davis, R. y Muñoz, O. (1990). Desarrollo Económico, Inestabilidad, y Desequilibrios políticos en Chile: 1950-1989. *Colección de Estudios CIEPLAN* 28, 121-156.
- Ffrench-Davis, R. (1973). *Políticas económicas en Chile: 1952-1970*. Centro de Estudios de Planificación Nacional, Ediciones Nueva Universidad.
- Ffrench-Davis, R. (1974). *El Cobre en el Desarrollo Nacional*. CEPLAN, Ediciones Nueva Universidad.
- Ffrench-Davis, R. (2003). *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad: tres décadas de política económica en Chile*. Cepal, LOM.
- Garrido Rojas, J. (Ed.). (1988). *Historia de la reforma agraria en Chile*. Editorial Universitaria.
- Holzapfel, N. (1962). *Nuevo Trato a la Gran Minería del Cobre*. (Memoria de prueba). Universidad de Chile.
- Kay, C. (1974). Comparative development of the European manorial system and the Latin American hacienda system. *The Journal of Peasant Studies*, 1, 69-98.
- Ladrix, C. (1997). *El sexto censo agropecuario*. Estadística y Economía, INE.
- Larrañaga, O. (2010). El Estado de Bienestar en Chile 1910-2010. En R. Lagos (Ed.), *Cien Años de Luces y Sombras*. Taurus.
- Maira, L. (1970). El camino a la nacionalización del cobre. *Revista de Derecho Económico*, 27-28 y 29-30.
- Mamalakis, M. (1976). *The Growth and Structure of the Chilean Economy: From Independence to Allende*. Yale University Press.
- Ministerio de Agricultura. (1968). *Plan de desarrollo agropecuario 1965-1980: síntesis*. Odepa.
- Ministerio de Agricultura. (1970). *Plan de desarrollo agropecuario 1965-1980*. El Ministerio.
- Misión Klein & Saks. (1958). *El Programa de Estabilización de la Economía Chilena y el Trabajo de la Misión Klein & Saks*.
- Molina, S. (1972). *El proceso de cambio en Chile: la experiencia 1965-1970*. Editorial Universitaria.
- Moran, T. (1977). *Multinational Corporations and the Politics of dependence. Copper in Chile*. Princeton University Press.

- Morandé, F. y Noton, C. (2004). *La conquista de la inflación en Chile*. Departamento de Economía-Universidad de Chile.
- Moulian, T. (1982). Desarrollo político y estado de compromiso, desajuste y crisis estatal en Chile. *Colección de Estudios CIEPLAN* 8.
- Moulian, T. (2006). *Fracturas: de Pedro Aguirre Cerda a Salvador Allende (1938-1973)*. LOM Ediciones.
- Nazer, R., Camus, P. y Muñoz, I. (2009). *Historia de la Corporación de Fomento y la Producción: CORFO, 1939-2009*. Edición digital CORFO. Disponible en: <http://repositoriodigital.corfo.cl>.
- Nazer, R. y Rosenblitt, J. (2000). Electores, sufragio y democracia en Chile. *Mapocho*, (48), 215-229.
- Ortega, E. (2017). Agricultura: Reforma y desarrollo (1964-1970). En A. Rojas y P. Manríquez (Eds.), *Reforma agraria 50 años después. Origen y desarrollo del proceso*. Editorial Universidad de Talca.
- Ortega, L., Norambuena, C., Pinto, J. y Bravo, G. (1989). *Corporación de Fomento de la Producción: 50 años de realizaciones 1939-1989*. Departamento de Historia, Facultad de Humanidades, Universidad de Santiago de Chile.
- Pinto, A. (1959). *Chile, un caso de desarrollo frustrado*. Editorial Universitaria.
- Reyes, N. (2017). *Salarios durante la industrialización en Chile (1927/1928-1973)*. (Tesis Doctoral). Barcelona, Universitat de Barcelona, Facultat d'Economia i Empresa.
- Rodríguez, J. (2017). *Desarrollo y desigualdad en Chile (1850-2009): historia de su economía política*. DIBAM.
- Sutulov, A. (1975). Antecedentes históricos de la producción de cobre en Chile. En A. Zauschquevich (Ed.), *El cobre chileno* (pp. 1-115). Corporación del Cobre, Editorial Universitaria.
- Swift, J. (1971). *Agrarian Reform in Chile*. Heath Lexington Books.
- Valderrama, P. (Comp.). (2003). *Historia política y tributaria del cobre en Chile* (anexos). Biblioteca del Congreso Nacional.
- Vera, M. (1961). *La Política Económica del Cobre en Chile*. Ediciones de la Universidad de Chile.
- Zahler, R., Tironi, E., Piñera, S., Meller, S., Llona, A., Uthoff, A., Trivelli, H. y Tivelli, P. (1978). *Chile 1940-1975. Treinta y cinco años de discontinuidad económica*. Instituto Chileno de Estudios Humanísticos.

## CAPÍTULO 6

### LA UNIDAD POPULAR: LA ECONOMÍA EN EL GOBIERNO DE ALLENDE 1970-1973

*Orlando Caputo y Graciela Galarce*<sup>1</sup>

#### INTRODUCCIÓN

En el gobierno de Salvador Allende, entre 1970-1973, por primera vez en el mundo se puso en práctica el tránsito pacífico del capitalismo al socialismo respetando la institucionalidad democrática, pluralista y libertaria que caracterizaba, con algunas limitaciones, a la sociedad chilena. Allende triunfó en las elecciones presidenciales del 4 de septiembre de 1970, como candidato de la Unidad Popular (UP), con una mayoría relativa de solo un 36,6%. La UP estaba constituida

---

<sup>1</sup> Economistas, Universidad de Chile, investigadores del Grupo de Trabajo de CLACSO «Economía Mundial y Crisis». Orlando Caputo fue el representante de Allende en el Comité Ejecutivo de la Corporación del Cobre, CODELCO, y gerente general de CODELCO, institución que se hizo cargo de las empresas de la gran minería del cobre nacionalizadas. Al momento del golpe militar de 1973, era gerente general de Andina, una de las empresas nacionalizadas. Por su parte, Graciela Galarce se desempeñaba como economista en el Banco Central de Chile al momento del golpe.

por los partidos Socialista y Comunista, principales partidos de la izquierda chilena, que por décadas tuvieron una fuerte presencia en la clase trabajadora. En la UP también participaban el Partido Radical y otros partidos menores con presencia en las clases medias.

La «Vía Pacífica al Socialismo» planteaba profundas transformaciones económicas, sociales y políticas que concitaron la atención teórica, política y en los medios de comunicación a nivel mundial. El Programa de Gobierno de la UP recogió y profundizó las propuestas de las tres anteriores campañas presidenciales de Allende: nacionalización del cobre, principal riqueza de Chile, que era propiedad de las grandes empresas mineras mundiales de Estados Unidos (Anaconda y Kennecott); Reforma Agraria, que terminaría con el latifundio en Chile, creado desde la Colonia y que había perdurado tres siglos; Área de Propiedad Social, APS, conformada por las principales empresas monopólicas del sector industrial de la distribución y de la banca. En todas estas empresas se planteaba la participación de los trabajadores en los diferentes niveles de dirección de las mismas. El Programa de la UP consideraba una profunda redistribución del ingreso a favor de los trabajadores y de los sectores populares, en tiempos en que la población chilena era de 9,6 millones.

Las transformaciones antimperialistas, anticapitalistas y antioligarquía por la vía pacífica se pusieron en práctica en forma simultánea desde el inicio del gobierno de Allende. Estas se concretaron en gran medida en 1971, con amplio apoyo político y popular, a pesar de la fuerte oposición de los Estados Unidos, de la derecha chilena y sus medios de comunicación. Dichos actores desarrollaron permanentes intentos de sedición. Días antes de que Allende fuese proclamado Presidente de la República por el Congreso Nacional, asesinaron al comandante en jefe del Ejército chileno, el general René Schneider, hecho que conmovió a Chile y al mundo.

Desde noviembre de 1970 a septiembre de 1973, se produjeron profundas modificaciones de las correlaciones de fuerzas sociales y políticas. En 1971 las nuevas correlaciones de fuerza social y política posibilitaron importantes avances en el conjunto del Programa, en crecimiento económico, empleo y distribución del ingreso. A mediados de 1972 se fue consolidando una confrontación de fuerzas equivalentes que culminó con el golpe de Estado del 11 de septiembre

de 1973, instaurándose en Chile una de las dictaduras más represivas en la historia contemporánea.

Concentrar el análisis de la economía solo en el comportamiento de las categorías de la macroeconomía es completamente insuficiente para comprender en toda su magnitud el proceso de transformaciones estructurales de la UP en Chile (Bitar, 1979, pp. 14-17; Ramos, 1972, pp. 15-79). La macroeconomía supone definida la propiedad del capital y de los recursos naturales. La experiencia de la UP se basó en un cambio profundo de la propiedad del capital y de los recursos naturales. Su estudio, por tanto, debe considerar un análisis conjunto de dichas transformaciones económicas, y las modificaciones de las correlaciones de fuerzas políticas en las dos etapas señaladas hasta el desenlace final: golpe de Estado y la muerte de Allende en La Moneda.

## LA «VÍA PACÍFICA AL SOCIALISMO». PRINCIPALES ANTECEDENTES

Allende fue categórico en señalar la originalidad de la «Vía Pacífica al Socialismo» en sus discursos en Chile, en otros países y ante las Naciones Unidas. En su primer Mensaje Presidencial al Congreso Pleno, del 21 de mayo de 1971, Allende profundizó y marcó diferencias de su Programa de Gobierno con las vías del llamado «socialismo real» y con la experiencia cubana.

Chile se encuentra ante la necesidad de iniciar una manera nueva de construir la sociedad socialista: la vía revolucionaria nuestra, la vía pluralista, anticipada por los clásicos del marxismo, pero jamás antes concretada. Los pensadores sociales han supuesto que los primeros en recorrerla serían las naciones más desarrolladas, probablemente Italia o Francia, con sus poderosos partidos obreros de definición marxista [...] Este desafío despierta vivo interés más allá de las fronteras patrias. Todos saben, o intuyen, que aquí y ahora, la historia empieza a dar un nuevo giro, en la medida que estemos los chilenos conscientes de la empresa [...] Por mi parte, estoy seguro que tendremos la energía y la capacidad necesarias para llevar adelante nuestro esfuerzo, modelando la primera sociedad socialista edificada según un modelo democrático, pluralista



y libertario [...] Supone, además, como requisito previo fundamental, que podamos establecer los cauces institucionales de la nueva forma de ordenación socialista en pluralismo y libertad. La tarea es de complejidad extraordinaria porque no hay precedente en que podamos inspirarnos. Pisamos un camino nuevo; marchamos sin guía por un terreno desconocido [...] En la Rusia del año 17 [...] se edificó una de las formas de la construcción de la sociedad socialista que es la dictadura del proletariado. En términos más directos, nuestra tarea es definir y poner en práctica como la vía chilena al socialismo, un modelo nuevo de Estado, de economía y de sociedad, centrado en el hombre, sus necesidades y sus aspiraciones [...] No existen experiencias anteriores que podamos usar como modelo, tenemos que desarrollar la teoría y la práctica de nuevas formas de organización social, política y económica, tanto para la ruptura con el subdesarrollo como para la creación socialista [...] Vamos al socialismo por el rechazo voluntario, a través del voto popular, del sistema capitalista y dependiente cuyo saldo es una sociedad crudamente desigualitaria, estratificada en clases antagónicas, deformada por la injusticia social y degradada por el deterioro de las bases mismas de la solidaridad humana. (Allende, 1971a, pp. 197-213)

Una breve caracterización de la economía y de la sociedad chilena se encuentra en el «Programa de Gobierno de la Unidad Popular», que vale la pena citar en extenso:

Chile vive una crisis profunda que se manifiesta en el estancamiento económico y social, en la pobreza generalizada y en las postergaciones de todo orden que sufren los obreros, campesinos y demás capas explotadas [...] Los problemas en Chile se pueden resolver. Nuestro país cuenta con grandes riquezas como el cobre y otros minerales, un gran potencial hidroeléctrico, vastas extensiones de bosques, un largo litoral rico en especies marinas, una superficie agrícola más que suficiente, etc.; cuenta, además, con la voluntad de trabajo y progreso de los chilenos, junto con su capacidad técnica y profesional. ¿Qué es entonces lo que ha fallado? Lo que ha fracasado en Chile es un sistema que no corresponde a las necesidades de nuestro tiempo. Chile es un país capitalista, dependiente del imperialismo, dominado por sectores de la burguesía estructuralmente ligados al capital extranjero, que

no pueden resolver los problemas fundamentales del país, los que se derivan precisamente de sus privilegios de clase a los que jamás renunciarán voluntariamente. Más aún, como consecuencia misma del desarrollo del capitalismo mundial, la entrega de la burguesía monopolista nacional al imperialismo aumenta progresivamente, se acentúa cada vez más en su dependencia [...] De Chile el imperialismo ha arrancado cuantiosos recursos equivalentes al doble del capital instalado en nuestro país, formado a lo largo de toda su historia. (Programa Básico del Gobierno de la Unidad Popular, 1970, pp. 3-6)

Por su parte, los principales cambios estructurales en el Programa de Gobierno de la Unidad Popular pueden ser resumidos como sigue (Programa Básico del Gobierno de la Unidad Popular, 1970, pp. 5-10). El objetivo central del programa era cambiar la estructura económica, terminando con el poder del capital monopolista nacional y extranjero y del latifundio, para iniciar la transición al socialismo. El Programa era antiimperialista porque rescata el cobre, la principal riqueza básica de Chile, que estaba en manos de las grandes mineras mundiales estadounidenses, que tenían gran poder en el estratégico mercado mundial del cobre. El Programa era antioligárquico, porque la Reforma Agraria perseguía terminar con el latifundio ineficiente. Asimismo, contemplaba la defensa e integridad de las comunidades indígenas y rescatar las tierras usurpadas al pueblo mapuche. El Programa era anticapitalista porque expropiaba un reducido número de grandes empresas monopólicas que controlan todos los sectores de la economía nacional.

Asimismo, el programa contemplaba constituir tres importantes áreas de propiedad: Área de Propiedad Social, Área Mixta y Área Privada. El Área de Propiedad Social y Mixta (APS) sería la dominante, con participación de los trabajadores en la administración. Comprendía aproximadamente doscientas grandes empresas monopólicas que controlaban todos los mercados, más las empresas del Estado: a) la gran minería del cobre, salitre, yodo, hierro y carbón mineral; b) el sistema financiero del país; c) el comercio exterior; d) las grandes empresas de distribución; e) los monopolios industriales estratégicos; f) en general, aquellas actividades que condicionan el

desarrollo económico y social del país: energía eléctrica; el transporte ferroviario, aéreo y marítimo; comunicaciones; industria del petróleo; siderurgia, petroquímica y química pesada, cemento, celulosa y papel. El Área de Propiedad Privada comprendía todas las empresas privadas de los diferentes sectores de la economía. Esta área es la que tenía el mayor número de empresas; en 1967, eran 30.500, incluyendo la industria artesanal. Finalmente, el Área de Propiedad Mixta estaba constituida por empresas privadas nacionales o extranjeras con participación estatal.

## MEDIDAS ECONÓMICAS Y SOCIALES DE CORTO Y MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA

Paralelamente a las reformas estructurales se propusieron medidas económicas y sociales de corto y mediano plazo. En palabras del propio presidente Allende: «Atender las reivindicaciones populares es la única forma de contribuir de hecho a la solución de los grandes problemas humanos; porque ningún valor universal merece ese nombre si no es reductible a lo nacional, a lo regional y hasta a las condiciones locales de existencia de cada familia» (Allende, 1971a, p. 201). Más específicamente, el Programa Básico del Gobierno de la Unidad Popular pretendía:

Asegurar un crecimiento económico rápido y descentralizado que tienda a desarrollar al máximo las fuerzas productivas [para] satisfacer tanto las exigencias del desarrollo independiente de la economía, como a las necesidades y aspiraciones de la población trabajadora [...] Diversificar las exportaciones, abrir nuevos mercados, lograr una creciente independencia tecnológica y financiera y evitar las escandalosas devaluaciones de nuestra moneda. La lucha contra la inflación se decide esencialmente con los cambios estructurales enunciados. [...] Las aspiraciones económicas y sociales del pueblo chileno son legítimas y posibles de satisfacer: viviendas dignas; escuelas y universidades para sus hijos; salarios suficientes; reajustes automáticos, trabajo estable; atención médica y dental preventiva y oportuna; extender previsión social y pensiones dignas; jardines infantiles; servicios básicos domiciliarios y comunales. [...] Se establecerá la plena

capacidad civil de la mujer casada y la igual condición jurídica de todos los hijos habidos dentro o fuera del matrimonio, así como una adecuada legislación de divorcio con disolución de vínculo, con pleno resguardo de la mujer y los hijos. (Programa Básico del Gobierno de la Unidad Popular 1970, pp. 24-25)

Gran parte de las propuestas señaladas adquieren especial relevancia a raíz del estallido social en Chile en octubre de 1970, así como las cuarenta medidas del Programa de la UP, de las cuales mencionamos las más importantes: limitación de los altos sueldos de los funcionarios de confianza; jubilaciones justas, no millonarias; previsión para todos; educación gratuita, libros, cuadernos y útiles escolares para la enseñanza básica; medio litro de leche diaria a todos los niños de Chile (Lawner, 2008, pp. 397-401).

#### LA «VÍA CHILENA AL SOCIALISMO»: IMPACTO MUNDIAL

La experiencia chilena de la UP coincide, entre otros hechos, con el retroceso general de Estados Unidos en la Guerra Fría; su derrota en Vietnam; la crisis financiera de Estados Unidos y el fin del patrón oro, y su impacto mundial. Por otro lado, siguiendo a Dos Santos, el Programa de la Unidad Popular surgió bajo otras condiciones históricas muy particulares. Pocos años antes el movimiento popular mundial había alcanzado un auge espectacular, demandando grandes cambios sociales, políticos y culturales. Como parte de este proceso surgió la teoría de la dependencia económica, social, política y cultural. La misma planteaba la imposibilidad de desarrollar un capitalismo nacional e independiente en el Tercer Mundo, capaz de repetir la experiencia de los países hegemónicos del sistema mundial capitalista. De este modo, la propuesta política de Allende era bastante original, toda vez que planteaba un camino socialista alternativo como forma de superación de este capitalismo dependiente. Era tan inédita la propuesta de Allende que a la fecha no existía ninguna experiencia política en el mundo que se atreviera a proponer una transición al socialismo por la vía pacífica, a través de un proceso electoral (Dos Santos, 2009, pp. 11-12).

Respecto de las consecuencias de la Guerra Fría en Chile, la «vía chilena al socialismo» generó diversas actividades sediciosas de los Estados Unidos. En sus Memorias, Henry Kissinger, secretario de Estado de los EE.UU., al asumir Allende, afirmó que la «Vía pacífica al socialismo» de Salvador Allende era una amenaza para la hegemonía de los Estados Unidos en el mundo, agregando que:

Nixon y sus principales consejeros estaban convencidos de que Allende representaba un desafío para los Estados Unidos y para la estabilidad del hemisferio occidental. La promesa de Allende de nacionalizar las empresas de propiedad norteamericana no era nuestra principal preocupación [...] Dos gobiernos anteriores a Nixon habían coincidido en que una victoria por parte de Allende ponía en peligro nuestros intereses en el hemisferio occidental. Ellos otorgaron importantes sumas de dinero al Partido Demócrata Cristiano para bloquear a Allende en las elecciones presidenciales de 1964 y a su coalición en las elecciones en el Congreso de 1968. Nadie se sintió nunca demasiado feliz por esas actividades; sucesivos presidentes de ambos partidos reconocieron, sin embargo, que eran esenciales. Entre la intervención militar y la diplomacia formal existe un área de grises donde nuestra democracia se ve forzada a competir contra grupos hostiles [...]. Para entonces Nixon había asumido un papel personal. Había sido impulsado a actuar el 14 de septiembre —de 1970— por Agustín Edwards, el editor de *El Mercurio*, el periódico chileno más respetado que había venido a Washington a advertir cuáles serían las consecuencias de la toma de Allende [...] El éxito de Allende habría tenido importancia también para el futuro de los partidos comunistas de Europa Occidental cuyas políticas inevitablemente socavarían la Alianza Occidental fuesen cuales fuesen sus fluctuantes alegatos de respetabilidad. Ningún Presidente responsable podía ver el acceso de Allende al poder con otro sentimiento que no fuera inquietud. (Millas, 1996, pp. 90-91)

## SALVADOR ALLENDE, DEL TRIUNFO ELECTORAL A LA PROCLAMACIÓN COMO PRESIDENTE

Desde la década de los 50 y los 60, en Chile la efervescencia económica, social y política fue creciendo, lo que se puede ver a través de las tres elecciones presidenciales en las que participó Allende antes de su triunfo en 1970. La primera de ellas fue la de 1952, en la que Salvador Allende obtuvo solo el 5% de las votaciones. Días después, en el Senado señaló: «Nunca pensamos triunfar. Pero esos 52.000 sufragios constituyen la expresión de otras tantas conciencias limpias, que sabían que votaban por un programa, por una idea, por algo que estaba apuntando hacia el futuro» (Corvalán, 2008, p. 41). La siguiente elección tuvo lugar seis años después, en 1958, cuando Salvador Allende estuvo muy cerca de ganar con la consigna «Ahora le toca al Pueblo», obteniendo la segunda mayoría entre cinco candidatos (28,9% de la votación), muy cerca del candidato de la derecha chilena, Jorge Alessandri, quien ganó con 31,6% de los votos. Otra candidatura de dudosa procedencia, diputado de izquierda, le restó fuerzas a Allende, al obtener 3,34% de la votación.

Finalmente, en la elección de 1964, fue clave una elección (previa) extraordinaria a diputado, en marzo de 1964, debido al fallecimiento de un prestigiado diputado socialista y médico. Su hijo, también médico y socialista, obtuvo una significativa votación que provocó un verdadero terremoto político, que repercutió en la elección presidencial de septiembre. La derecha volcó su votación hacia la Democracia Cristiana (DC), con lo que Eduardo Frei Montalva obtuvo mayoría absoluta de 56%, el doble de lo que la DC obtuvo en marzo de ese mismo año, 27,4%. Salvador Allende obtuvo un 38,9%, similar al 39,7% de marzo de ese año; y Julio Durán, del Partido Radical, candidato de la derecha, obtuvo un 5%, en circunstancias que la derecha en marzo de ese año, en la elección de diputado había obtenido un 33%.

La cuarta fue la vencida. En septiembre de 1970 se produjo el triunfo definitivo de Salvador Allende, por un margen muy estrecho, alcanzando un 36,6% de los votos. Segundo llegó el candidato de la derecha Jorge Alessandri, con 35,3%, y tercero Radomiro Tomic, de la DC, con 28,1%. Dicho triunfo estuvo precedido por

una efervescencia económica, social, política y cultural de los años previos (Varas, 2008, pp. 353-366). La actividad política se intensificó con la campaña de todos los candidatos. En la campaña de Allende se crearon múltiples comités de la UP por barrios en todas las ciudades del país. Se produjo además una gran competencia de afiches de los diferentes candidatos, prácticamente en cada casa, y en cada edificio del país. Las elecciones de la Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile, FECH, que siempre han sido un símbolo emblemático del acontecer político, parecían presagiar el triunfo de Allende. En 1970, por primera vez, la UP Universitaria triunfa y obtiene la presidencia de la FECH, la que desde 1957 a 1969 había estado presidida por la Juventud de la DC. En la noche del 4 de septiembre, en su primer discurso al país, justamente desde los balcones de la FECH, Salvador Allende proclamó:

¡Qué extraordinariamente significativo es que pueda yo dirigirme al Pueblo de Chile y al Pueblo de Santiago desde la Federación de Estudiantes! [...] La Juventud de la Patria fue vanguardia en esta gran batalla [...] Le debo este triunfo al Pueblo de Chile, que entrará conmigo a La Moneda el 4 de noviembre. (Allende, 1970, p. 64)

A pesar de obtener la primera mayoría en las elecciones, no era seguro que se siguiera la tradición de que el Congreso ratificara como Presidente a Allende. Estados Unidos y la oposición chilena a la UP llevaron a cabo tres operaciones destinadas a impedir la proclamación de Salvador Allende como Presidente de la República. De acuerdo con Sergio Ramos (1972), aquellos que se oponían a Allende consiguieron que Alessandri hiciera un llamado al Congreso pidiendo ser electo, luego de lo cual Alessandri renunciaría, gatillando así a una nueva elección. En la nueva elección se apoyaría a Frei como candidato, apoyado por la derecha, para tratar de repetir el esquema bipolar de 1964. Asimismo, se intentó generar una crisis económica post electoral, para acentuar la incertidumbre. El propósito de esta estrategia era mostrar que Allende sería incapaz de conducir la economía en esas condiciones. Asimismo, se trató de crear un ambiente para que se produjera un golpe de Estado. Un discurso pronunciado por el ministro de Hacienda de Frei es ilustrativo de

lo anterior. El mismo perseguía crear en la opinión pública la imagen de que la crisis era muy difícil de controlar. Por si fuera poco, según evidencia del Senado de los Estados Unidos, organismos del gobierno norteamericano y algunas corporaciones transnacionales actuaron concertadamente con grupos chilenos para activar esa crisis. Finalmente, a tan solo 48 horas del pronunciamiento del Congreso Nacional, fue asesinado el comandante en jefe del Ejército, general Schneider, quien era considerado por la derecha chilena y el gobierno de Nixon como un constitucionalista opositor a un posible golpe de Estado (Bitar, 1979, pp. 69-70).

Coincidiendo con la campaña presidencial se produce una fuerte caída del precio del cobre. Recordamos que tanto Salvador Allende como Radomiro Tomic planteaban la nacionalización completa del cobre. Los precios frente a la incertidumbre deberían subir. Sin embargo, los precios bajaron. La situación de la industria del cobre era la siguiente:

Hasta fines de los 60's, la industria del cobre en el mundo occidental estaba concentrada en manos de un reducido núcleo de empresas privadas, mayoritariamente estadounidenses [...] La competitividad de estas empresas se basaba en el control de la oferta, resultando de esta forma un poder oligopólico [...] El control directo del mercado a través de la integración vertical con participación de la industria manufacturera del cobre, era percibido como una forma de mercado cautivo de cobre refinado y como un medio para estabilizar el precio del metal [...] Estabilización del mercado a través de la variación de los inventarios que tenían en su poder. Y resultaba necesario, reducían la producción de minas en períodos de sobre oferta o racionaban el cobre entre los usuarios en períodos de escasez. (Moussa, 1999, pp. 14-15)

En 1969, Kennecott y Anaconda tenían 24,6% en la producción de cobre primario del mundo occidental (Moussa, 1999, p. 15). Como citamos posteriormente, ambas empresas de tanto poder financiero, que junto con sus congéneres estadounidenses, Phelps Dodge Corporation y American Smelting Company, forman uno de los más grandes carteles internacionales, el segundo, después del cartel del petróleo. La fuerte disminución del precio del cobre fue una de las



acciones más importante del plan sedicioso de Estados Unidos y de sus empresas mineras, afectando el corazón de la economía chilena desde antes de las elecciones.

Para Chile, el cobre representaba el 70% del total de las exportaciones, cuya producción era controlada, como hemos señalado, por Anaconda y Kennecott. El precio del cobre, en diciembre de 1969 era de 77,1 centavos de dólar la libra, en septiembre de 1970 bajó a 56,6 y en noviembre de 1970 bajó a 49,2 (i.e. una disminución de 38% desde diciembre de 1969 a noviembre de 1970). Sospechosamente, esta profunda disminución a nivel internacional se dio cuando el aluminio —el principal sustituto del cobre—, níquel, plomo, estaño y el zinc subían de precio (Comisión Chilena del Cobre, 1988, pp. 88-90). A raíz de lo anterior, en 1970 el valor de las exportaciones de cobre disminuyó en cerca de 86 millones de dólares, respecto del año anterior. En 1971, comparado con 1969, la caída fue de 220 millones de dólares, cifra que equivale al 22% de las importaciones totales de Chile en 1971, y bastante superiores a las importaciones de alimentos de 192 millones de dólares en ese mismo año (Meller, 1996, p. 127).

#### CORRELACIÓN DE FUERZAS Y LA DESIGNACIÓN DE SALVADOR ALLENDE COMO PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EL 4 DE NOVIEMBRE DE 1970

Luego de las elecciones presidenciales, se generó una nueva correlación de fuerzas que jugó un papel decisivo en la denominación de Allende como Presidente de Chile por el Congreso Nacional. Como ya mencionamos, el triunfo de Allende fue muy estrecho. Sin embargo, la correlación de fuerzas sociales y políticas era favorable. Durante el gobierno de Frei, la reforma agraria, la importante redistribución del ingreso y el crecimiento de las organizaciones sociales fueron acciones muy cuestionadas por la derecha que lo había apoyado en las elecciones de 1964, y al mismo tiempo, esas nuevas movilizaciones sociales coincidieron en gran medida con las propuestas de la UP.

También fue crucial en esta nueva correlación de fuerzas el hecho de que los programas de Allende y de Tomic consideraran

temas comunes y trascendentes: la nacionalización total de la gran minería del cobre; la profundización de la reforma agraria; mayor redistribución progresiva del ingreso; y una profundización de la democracia y las libertades. En efecto, al interior del gobierno de Eduardo Frei Montalva y la propia DC, se produjo una profunda radicalización. El reconocimiento del fracaso de la «chilenización del cobre», y de la posterior «nacionalización pactada», así como la lentitud de la reforma agraria y otras transformaciones, permitieron que el sector DC liderado por Radomiro Tomic pasara a tener un peso mayoritario en la dirección del partido, lo que se expresó en su candidatura y programa presidencial. Las transformaciones comunes a ambos programas representaban las aspiraciones de la gran mayoría de la sociedad chilena.

Las fuertes movilizaciones de las organizaciones sociales permitieron enfrentar los diferentes planes sediciosos y también que las diferentes fuerzas políticas tuvieron presente las reacciones de las organizaciones populares. Al interior de las Fuerzas Armadas, el frustrado rapto del general Schneider que terminó en su asesinato fortaleció a los sectores constitucionalistas. El reconocimiento mayoritario de la sociedad de que debería respetarse la tradición histórica de elegir al candidato con la primera mayoría, y el acuerdo entre la UP y la DC sobre «garantías democráticas» permitieron superar el tenso período, con la definitiva proclamación del Congreso Nacional a Salvador Allende como Presidente de la República.

## LAS REFORMAS ESTRUCTURALES DEL GOBIERNO DE LA UP

El Estado chileno tenía una fuerte participación en la economía a través de importantes empresas estatales. La inversión pública era muy significativa en la inversión total, sobre todo, en la inversión en infraestructura y construcción habitacional. El gobierno tenía importantes mecanismos para regular al mercado y a las empresas. El Presidente tenía la facultad de designar los cargos ejecutivos superiores y de las empresas del Estado. El carácter presidencialista de la institucionalidad chilena, unido a lo anterior, le permitió iniciar desde los primeros días de su gobierno las reivindicaciones

económicas y las reformas estructurales del programa de gobierno (Martínez, 2008, pp. 110-111).

### *La nacionalización de la gran minería del cobre*

Salvador Allende denominó al cobre como «el sueldo de Chile». En ese entonces, Chile tenía las mayores reservas mundiales del mineral rojo (30%). En 1970 el país produjo 692 mil toneladas métricas de cobre fino. El 80% de esta producción correspondía a las grandes empresas mineras estadounidenses: Chuquicamata, El Salvador y El Teniente, que en conjunto eran denominadas la «gran minería del cobre» (GMC). La Anaconda explotaba Chuquicamata, la mina a tajo abierto más grande el mundo, así como la mina El Salvador. La Kennecott, en tanto, explotaba el yacimiento El Teniente, la empresa minera subterránea más grande del mundo.

En 1970, los Estados Unidos, con 1.560 mil toneladas métricas de cobre fino, eran el principal productor mundial de cobre de mina en el mundo occidental. Chile era el segundo productor, con 692 mil toneladas de cobre fino, y Zambia era el tercer productor, con 684 mil toneladas de cobre fino (COCHILCO, 1988, p. 47). Junto con Zambia eran los principales exportadores mundiales. Los ingresos totales recibidos por el Estado chileno por la industria del cobre representaban, en 1970, cerca del 20% de los ingresos fiscales. De acuerdo con Eduardo Novoa, asesor legal de Allende en estos temas:

Casi toda esa riqueza [...] fue manejada durante medio siglo por dos inmensas firmas comerciales norteamericanas, de Anaconda Company y Kennecott Cooper Corporation, ambas de tanto poder financiero que junto con sus congéneres Phelps Dodge Corporation y American Smelting Company forman uno de los más grandes carteles internacionales, el segundo después del cartel del petróleo. Esto pone de relieve que durante muchos años la suerte de un Estado soberano e independiente estuvo entregada a las decisiones de estos poderosos consorcios industriales extranjeros. (Novoa, 1972, p. 14)

A raíz de esta situación, ya en el gobierno de Eduardo Frei Montalva (1964-1970) se habían desarrollado dos iniciativas orientadas a aumentar el control nacional sobre la principal riqueza del país: la «chilenización del cobre» y la «nacionalización pactada». La primera, que debía durar veinte años, fracasó, y a los cuatro años debió ser sustituida por la «nacionalización pactada», la que sufrió igual suerte (Soto, 2008, p. 403). El fracaso se reconoció especialmente por el increíble incremento de las utilidades de Anaconda y Kennecott, como resultado de las iniciativas señaladas.

CUADRO 1. UTILIDADES Y PRODUCCIÓN DE ANACONDA  
Y KENNECOTT, 1965-1970

	1965	1966	1967	1968	1969	1970
Producción (miles de TM de cobre fino)	478,6	524,9	536,4	519,3	540,2	540,7
Utilidades (millones de dólares)	43,9	81,9	174,5	177,1	220,0	265,9

Fuente: Construido a partir de Novoa (1972, pp. 101 y 103).

Si se tiene presente que en el año 1964 la producción fue de 527,6 mil toneladas, entonces en el período 1965-1970 la producción varió muy poco (523 mil toneladas en promedio). Sin embargo, las utilidades promedio anual del período 1960-1964 fueron de 42,8 millones de dólares, pero aumentaron de 43,9 millones de dólares en 1965, a 265,9 millones en 1970 (i.e. 500%).

Fueron tan desmedidas las utilidades que percibieron las compañías extranjeras en los años posteriores a la llamada «chilenización», que el Profesor de la Universidad de Harvard T.H. Moran aludió a ellas diciendo que «han sido tan estupendas, que son prácticamente una vergüenza». Las cifras oficiales indican que entre 1965 y 1970, las compañías norteamericanas obtuvieron utilidades líquidas por 605 millones de dólares, esto es, por más del valor total de sus capitales en Chile. (Novoa, 1972, p. 59)

A inicios de 1970, Radomiro Tomic, a propósito de estas extraordinarias utilidades señaló: «La nacionalización legal e integral nos habría permitido haber pagado ya el valor total de todas las instalaciones de la Anaconda y de la Kennecott en Chile» (Novoa, 1972, p. 59). De acuerdo con el subsecretario de Minería entre

1970-1973, Hernán Soto, denunció que las compañías norteamericanas, ante la inminente nacionalización, se dedicaron a explotar selectivamente los minerales de alta pureza (proceso denominado floreo de minas). Asimismo, dejaron de remover veinte millones de material estéril, para obtener el máximo de utilidades en el menor tiempo posible. Finalmente, la estrategia de estas empresas incluyó reducir las inversiones al mínimo y tomar préstamos de la banca norteamericana, de los cuales debería hacerse cargo el Estado chileno después de la nacionalización (Soto, 2008, pp. 403-404).

Ante esta situación, en los primeros días de su gobierno, Allende designó a sus representantes en los directorios de las sociedades mixtas para controlar el funcionamiento, evitar sabotajes, dar estabilidad a los técnicos extranjeros, promover a los técnicos nacionales, iniciar la participación de los trabajadores en el funcionamiento de las empresas, y corregir los daños ocasionados por las malas prácticas de las cupríferas norteamericanas (Soto, 2008, p. 404).

Posteriormente, en su Mensaje del Ejecutivo al Congreso (Allende, 1971b, pp. 402-424), Allende afirmó que por tratarse de la principal riqueza básica del país, su nacionalización es la «segunda independencia nacional». La primera habría sido la independencia de España en 1810, que marcó la independencia política, en tanto la «nacionalización del cobre» significaba la independencia económica de Chile. Por tal razón, la «nacionalización del cobre» debería quedar plasmada en la Constitución chilena. Allende rescató la Resolución de Naciones Unidas sobre Soberanía Permanente sobre los Recursos Naturales (1.803, XVII, del 14 de diciembre de 1962), que declara que «El derecho de los pueblos y de las naciones, a la soberanía permanente sobre sus riquezas y recursos naturales debe ejercerse en interés del desarrollo nacional y del bienestar del pueblo del respectivo Estado» (Allende, 1971b, pp. 398-401). En su mensaje, Allende hizo un contrapunto entre los intereses de las empresas estadounidenses y los intereses de Chile:

A Chile le convienen precios altos para sus materias primas. A los monopolios les conviene precios bajos para abaratar los costos de sus fábricas elaboradoras. A Chile le conviene una mayor elaboración en el país, para integrar la economía nacional, lograr mayor ocupación, más procesos industriales,

más salarios, más tributación, más compras en el país. A los monopolios les interesa no industrializar en Chile para que el gran valor que agrega al precio del metal su elaboración, que significa inmensa actividad industrial y comercial y altos salarios, quede en la metrópoli. A nosotros nos interesa cuidar nuestra reserva y sacar el máximo provecho de ella, a medida que la necesitemos. A ellos les interesa llevarse fuera la mayor cantidad de cobre, al precio más bajo y en el menor tiempo posible. (Allende, 1971b, p. 407)

Finalmente, la anhelada nacionalización del cobre fue aprobada por la unanimidad del Congreso Nacional en Pleno el 11 de julio de 1971. Allende lo denominó el «Día de la Dignidad y de la Solidaridad Nacional». Dignidad, porque Chile rescataba como correspondía la principal riqueza básica del país. Y de la Solidaridad, porque sus recursos permitirían mejorar las condiciones de vida del pueblo chileno en ese momento, y para las futuras generaciones. La Ley N° 17.450 (nacionalización del cobre) operó como una reforma a la Constitución Política de 1925. La Constitución afirmaba que el Estado tenía el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas. Declaró automáticamente nulos todos los contratos establecidos en la gran minería. Establecía también los mecanismos de la determinación de las indemnizaciones de acuerdo al valor libro de sus activos, a los que debería restársele varios ítems, entre ellos, la rentabilidad excesiva a partir de 1955, que excedieran el 12% sobre el valor de los libros. Este porcentaje se obtuvo a partir de las utilidades promedio de las operaciones mundiales de las compañías nacionalizadas.

CUADRO 2. NACIONALIZACIÓN DEL COBRE: CÁLCULO DE LA INDEMNIZACIÓN  
(MILLONES DE DÓLARES)

	Chuquicamata	El Salvador	Exótica	El Teniente	Andina
Valor de libros	241,96	68,37	14,81	318,80	20,14
Deducciones por derechos mineros	-5,40	-0,35	-0,25	-0,22	-1,53
Bienes en mal estado	-13,06	-5,60	-4,55	-20,52	-0,34
Revalorización de activos*	0,00	0,00	0,00	-198,58	0,00
Indemnización	235,50	62,42	10,01	99,48	18,27
Deducciones por utilidades excesivas	300,00	64,00	0,00	410,00	

\*Este descuento se efectuó para eliminar la revalorización de los activos realizada por Kennecott en 1964, cuando negoció con el gobierno de Frei la venta de parte de sus acciones al Estado chileno.

Fuente: Reproducción del cuadro iv-6, de Bitar (1979, p. 117).

Con todo, las deducciones fueron muy elevadas (Cuadro 2). Kennecott y Anaconda no recibirían retribuciones del Estado de Chile. Por otra parte, para Exótica y Andina, que iniciaron sus operaciones en 1971, se estimaron indemnizaciones. Como era de esperar, las compañías y el Estado chileno apelaron al Tribunal Especial del Cobre, que estaba contemplado en el Proyecto de Nacionalización. Sin embargo, este tribunal falló a favor del Estado chileno (Soto, 2008, p. 406).

De este modo, con la nacionalización del cobre, el Estado tomó el control total de las empresas. La tarea era aumentar la producción, superar los problemas de los planes de expansión, del floreo de las minas, el ascenso e incorporación de técnicos chilenos a los cargos dejados por los técnicos extranjeros, y en especial, los problemas de abastecimiento internacional, repuestos, insumos y particularmente de los reactivos químicos esenciales en el proceso de tratamiento de los minerales de cobre.

El gobierno debió enfrentar también las múltiples presiones de los Estados Unidos, de la Anaconda y de la Kennecott. El gobierno de los EE.UU. determinó que la nacionalización chilena del cobre era el obstáculo principal que impedía tener relaciones normales con Chile. Adicionalmente, realizaron acciones para deprimir el precio del cobre en el mercado internacional; prohibieron la exportación

de repuestos e insumos norteamericanos para la minería chilena; así como los préstamos internacionales a Chile. Las cupríferas expropiadas, en tanto, recurrieron a los tribunales europeos para embargar el cobre producido por las empresas nacionalizadas, sin mayor éxito judicial (Soto, 2008, p. 407).

CUADRO 3. PRODUCCIÓN DE CHUQUICAMATA, EL SALVADOR Y EL TENIENTE  
1968-1973 (MILES DE TM DE COBRE FINO)

	1968	1969	1970	1971	1972	1973
Producción	519,7	540,3	534,5	517,7	538,7	559,2

Fuente: Construcción propia, sobre la base de «Estadísticas del Cobre. Anuario Estadístico 1988» (Comisión Chilena del Cobre 1989, p. 4).

A pesar de todas estas dificultades, la producción de Chuquicamata, El Salvador y El Teniente, en 1971, 1972 y 1973, se mantuvo cercana a los valores de 1970 y superiores a la producción de 1968 (Cuadro 3). Considerando que desde 1968 a 1970 los niveles de producción de las mineras administradas por las empresas extranjeras fueron favorecidos por el «floreo de las minas», la producción total durante el gobierno de Allende es muy meritoria comparada con los tres años anteriores, sobre todo, con el año 1968.

A continuación, presentamos una estimación simple sobre el impacto de la disminución de los precios en el valor de las exportaciones totales de cobre, incluyendo la gran, la mediana y la pequeña minería. La producción aumentó, los precios disminuyeron, así como el valor de las exportaciones. En 1970 el valor de las exportaciones cayó en 85,7 millones de dólares en relación con 1969. En 1971, comparado con 1969, disminuyó en 223,7 millones de dólares. En 1972 comparado con 1969 disminuyó en 267,9 millones de dólares. En el período 1970-1972, el valor de las exportaciones totales de cobre cayó en 577,3 millones de dólares (Cuadro 4).



CUADRO 4. CHILE: PRODUCCIÓN, EXPORTACIÓN Y PRECIOS DEL COBRE, 1969-1973

	1969	1970	1971	1972	1973
Producción (miles de toneladas cobre fino)	688,1	691,6	708,3	716,8	735,4
Precio (centavos de dólar la libra)	66,6	64,2	49,3	48,6	80,8
Exportación (millones de dólares)	925,5	839,8	701,8	657,6	1025,6

Fuente: Elaboración propia sobre la base de «Estadísticas del Cobre. Anuario Estadístico 1988» (Comisión Chilena del Cobre 1989, pp. 4, 12 y 88).

Como puede verse en el Cuadro 4, el impacto de la disminución del precio del cobre fue catastrófica comparada con las importaciones de alimentos, que entre 1971 y 1972 aumentaron y sumaron 510 millones de dólares, en el esfuerzo para enfrentar el acaparamiento y desabastecimiento. Paradójicamente, el precio promedio anual del cobre que en 1972 fue de 48,6 centavos de dólar/libra, en 1973 subió a 80,8. Después del golpe de Estado, el precio promedio de octubre de 1973 subió a 94, y en noviembre y diciembre superó los 100 centavos de dólar/libra (Comisión Chilena del Cobre, 2019a).

Resumiendo, creemos que la nacionalización del cobre fue la principal medida económica, política y social de Chile en el siglo XX. Posteriormente, Pinochet pagó indemnizaciones a las empresas estadounidenses e inició la desnacionalización inconstitucional de los nuevos y ricos yacimientos de cobre, proceso que se concretó en los gobiernos postdictadura. CODELCO, que con la nacionalización controló el 100% de la gran minería del cobre, con la desnacionalización controla alrededor del 30% en 2018 del total de la producción chilena de cobre. El 70% es controlado en gran medida por las grandes empresas mineras privadas, especialmente extranjeras<sup>2</sup>.

Finalmente, cabe destacar que «la caravana de la muerte» asesinó al presidente de la minera El Salvador, junto a ejecutivos y trabajadores, mientras que en Chuquicamata también fueron asesinados el presidente de la empresa, ejecutivos y trabajadores. Paradójicamente, la nacionalización del cobre del presidente Allende fue y ha sido una de las principales fuentes de los ingresos del Estado

<sup>2</sup> Anuario Estadístico del Cobre y Otros minerales 1999-2018 (COCHILCO, 2019b), Tabla 2.2.

para el funcionamiento de la economía chilena en dictadura y en los gobiernos posdictadura.

### *La reforma agraria*<sup>3</sup>

En la historia rural de Chile, «la hacienda» o «fundo» fue una institución que, proviniendo de la época colonial, a través de las mercedes de tierras y las encomiendas otorgadas a los conquistadores, se organizó desde el siglo XVIII y prolongó su existencia hasta la década de los 60 en el siglo XX, cuando la reforma agraria le puso término. Según Chonchol, la hacienda fue un factor primordial de acumulación y concentración de la propiedad agraria. Las mismas generaron el denominado complejo latifundio-minifundio, que caracterizó la producción agrícola durante varios siglos (Chonchol, 2008, p. 181). Para que el lector se haga una idea del nivel de concentración de la tierra, los grandes latifundios representaban poco más del 1% del total de las explotaciones, pero poseían el 73% de la superficie agrícola nacional. En contraste, los pequeños productores agrícolas (i.e. propietarios de lotes de hasta 50 ha), que representaban el 85% del número total de explotaciones agrícola, controlaban menos del 6% de la superficie total del censo de 1965 (Ramos, 1972, p. 120).

No es de extrañar entonces que en los años 60 se incrementaron las luchas campesinas, influidas por la reforma agraria en Cuba y las recomendaciones de realizar la reforma agraria del Programa Alianza para el Progreso de los Estados Unidos, para prevenir una nueva Cuba en Chile. En 1962, el gobierno de derecha del presidente Jorge Alessandri aprobó la primera reforma agraria, que no tuvo una gran trascendencia, dado el número limitado de huertos familiares creados. Por eso se conoció como «reforma agraria de macetero». Ese mismo año, dos máximas autoridades de la Iglesia católica distribuyeron esas tierras en sus respectivas zonas.

Una segunda reforma agraria se inició con el gobierno de Eduardo Frei Montalva, muy influenciado por la mencionada Alianza para el Progreso, así como en respuesta a las movilizaciones y a la

<sup>3</sup> Este apartado está basado fundamentalmente en Chonchol (2008, pp. 181-189). Al respecto, cabe destacar que Jacques Chonchol fue ministro de Agricultura entre 1970 y 1972.

reforma agraria propuesta por Allende en las elecciones presidenciales de 1952, 1958 y 1964. La ley de reforma agraria de Eduardo Frei Montalva fue promulgada en 1967. Principalmente limitaba la propiedad de la tierra a un máximo de ochenta hectáreas de riego básico. Ese mismo año se promulgó la ley de sindicalización campesina. Después de tres años de su promulgación, se podrían expropiar todas las tierras independientemente de su tamaño por mala explotación. Bajo el gobierno de Frei se asignaron 1.319 fundos, con 3,4 millones de hectáreas, con el 13% de la superficie cultivada del país, beneficiando a 30.000 familias.

La última de las reformas agrarias fue la del gobierno de Salvador Allende, bajo una fuerte presión campesina, que se había agudizado al final del gobierno de Frei. Las huelgas rurales habían pasado de 142 en 1965 a 1.580 en 1970, y las tomas u ocupaciones de predios de 13 en 1965 a 456 en 1970. Como Allende no tenía mayoría en el Congreso, para mejorar la ley, «optó por implementar a fondo la ley vigente». Como la ley permitía que pasados tres años de su promulgación expropiar las tierras mal trabajadas, este mecanismo y otros permitieron al gobierno acelerar el proceso expropiatorio.

La reforma agraria de Allende fue fuerte y sistemáticamente resistida por los propietarios agrícolas y en particular por los latifundistas.

Los propietarios comenzaron a utilizar diversos mecanismos — legales y extralegales— para impedir que el Estado tomara posesión de las tierras expropiadas. En primer lugar, lograron la movilización de campesinos para oponerse a la Reforma Agraria en sus predios ... En segundo lugar, los terratenientes recurrieron a medidas judiciales para impugnar la aplicabilidad de la ley en sus predios. Las combativas movilizaciones campesinas en varias regiones llevaron a que fuerzas políticas de la UP, y del MIR promovieran la toma de predios no contempladas en la Ley de Reforma Agraria creando serias dificultades al gobierno con agricultores medianos y pequeños. (Bitar 1979, p. 146)

En los casi tres años del gobierno de Allende se expropiaron 4.490 predios, que abarcaban 6,6 millones de hectáreas. En septiembre 1973 había prácticamente desaparecido en Chile el gran latifundio, con algunas excepciones como las grandes viñas. Asimismo, se había duplicado la fuerza sindical campesina, respecto del gobierno

anterior, alcanzando los 200 mil afiliados. Finalmente, la extensión de la reforma agraria a las comunidades indígenas de la Araucanía fue uno de los grandes logros del gobierno de Allende.

A pesar de la reforma agraria, los conflictos políticos entre los partidos de la UP y la DC, las pugnas entre los diferentes tipos de trabajadores del campo y la fuerte resistencia patronal afectaron seriamente la producción agrícola. Por otra parte, la ley de reforma agraria no incluyó tomar posesión de maquinarias, equipos ni animales, que tenían que negociarse caso a caso, lo que requería tiempo. Adicionalmente, existieron dificultades para obtener repuestos para las maquinarias y equipos, lo que también afectó la producción agrícola. Esto forzó al gobierno a aumentar el gasto en importación de alimentos, lo que fue posible al comienzo, pero después se dificultó por la falta de divisas, créditos y capacidad portuaria. Finalmente, en 1972, la huelga de los camioneros afectó el transporte de la producción y seriamente las siembras de primavera (Bitar, 1979, p. 146).

### EL ÁREA DE PROPIEDAD SOCIAL (APS) Y LA ESTATIZACIÓN DE LA BANCA<sup>4</sup>

El APS era fundamental en el programa de la UP. En ella, se expresaba la transformación de las grandes empresas capitalistas en empresas estatales, con amplia participación de los trabajadores. Era el núcleo urbano de tránsito al socialismo. Además, era muy necesario porque la economía chilena estaba dominada por un reducido número de empresas monopólicas u oligopólicas que controlaban la producción, distribución y venta de productos. Dicha dominación se profundizó con elevados aranceles a las importaciones, ejerciendo una influencia decisiva sobre la pequeña y mediana industria. Por su parte, las inversiones privadas eran limitadas, no desarrollando el mercado interno, ni las exportaciones industriales, ni la producción interna de maquinaria y equipos.

El papel inversor y productor del Estado por décadas pasó a ser esencial con la creación de empresas públicas estratégicas: energía eléctrica, petróleo, carbón, petroquímica, acero y otras, con lo que

<sup>4</sup> Este apartado está basado fundamentalmente en el documento de Alberto Martínez (1977a, pp. 26-82).

pasó a jugar un rol esencial en la reproducción del capitalismo en Chile. Sin embargo, este rol del Estado se vio limitado por la resistencia al aumento de impuestos a las ganancias en el sector privado. De este modo, se promovió la inversión extranjera en la industria a través de filiales de las empresas matrices, las que se asociaron a empresas nacionales que controlaban el mercado interno.

A la dependencia externa se agrega la dependencia del sector industrial. Con este nuevo carácter de la dependencia se acentuaron las tendencias más negativas: lento crecimiento del empleo, baja participación de los salarios en la producción global; una elevada concentración del ingreso y crecientes y altas remesas de utilidades e intereses de la inversión extranjera (Caputo y Pizarro, 1970; Ramos, 1972, pp. 83-116). Además, un mercado interno limitado y orientado a la producción de productos suntuarios de la época.

La agricultura, minería e industria dependían cada vez más de la necesidad y capacidad de importar. Esta, a su vez, dependía de la exportación del cobre en manos de empresas estadounidenses, que fijaban precios bajos al cobre chileno. Por ejemplo, en 1966 el valor del cobre en la Bolsa de Metales de Londres fue de 69,5 centavos de dólar la libra. El precio productores EE.UU. fue de 36,2 centavos de dólar la libra, precio efectivo que fijaban al cobre chileno (Comisión Chilena del Cobre, 1988, p. 88). Se debió, por tanto, recurrir a financiamiento externo, lo que gatilló el aumento de la deuda externa de Chile. En efecto, Chile era el país con el más alto endeudamiento per cápita de América Latina, y altamente concentrado en los Estados Unidos. Por ende, tanto el nivel de importaciones como de actividad económica era altamente vulnerable a una presión norteamericana (Bitar, 1979, p. 46).

Bajo este escenario, el APS tenía como premisa el agotamiento de la estructura señalada. El bajo crecimiento subsistía con una gran capacidad instalada ociosa, que sería clave en el funcionamiento del APS. La expropiación debía afectar, como se ha señalado, a un pequeño grupo de empresas, 150 de un total de 30.500 en 1967, que no solo controlaban todos los sectores de la economía, sino que captaban la mayor parte del apoyo del Estado y del crédito.

Los principales objetivos del APS eran: liberar al país de la dependencia del capital extranjero; utilizar al máximo la capacidad

instalada; orientar la producción para satisfacer a la mayoría de la población; aumentar el empleo; controlar la inflación; nacionalización del comercio exterior.

A partir de las elecciones de septiembre de 1970, la economía mostró serios signos de paralización. Los empresarios redujeron los inventarios, paralizaron las inversiones, la producción, y fugaron capitales. Asimismo, presionaron al gobierno e intimidaron a la sociedad. Las empresas estadounidenses: ITT, Ford, Dow Chemical, Ralston-Purina y otras siguieron una política de rompimiento abierto.

Para contrarrestar el boicot económico, desde el inicio del gobierno, para asumir se promovió el control de los principales monopolios. Se avanzó a través de dos mecanismos: negociación y requisición o intervención. Lo último consistía en la toma del control administrativo de las empresas privadas —por acaparamiento, especulación, paralización, toma de empresas por los trabajadores, etc.—, que no alteraba la propiedad, la que se negociaba posteriormente (Bitar, 1979, pp. 118-125).

Desde 1971 el fuerte aumento de la demanda —que se analizará con cierto detalle más adelante— fue enfrentado utilizando la capacidad ociosa de las empresas públicas y de las nuevas compañías incorporadas al APS. Se amplió la ocupación y se utilizó parte de las reservas internacionales.

Pronto, el APS se convirtió en el principal conflicto interno. La burguesía nacional opuso férrea resistencia, superior a las otras reformas estructurales. La ausencia de un listado de empresas y la puesta en duda de la legalidad del APS generaron incertidumbre en los empresarios medianos y pequeños, y en las clases medias. La toma de empresas medianas promovidas por los partidos y trabajadores de la UP y del MIR<sup>5</sup> profundizó el conflicto interno, generando una creciente unidad de acción de la Democracia Cristiana con el Partido Nacional, de derecha (Ramos, 1972, pp. 320-321).

A fines de 1971, se estableció un número superior a doscientas empresas, que incluía a compañías estatales y aquellas que jurídicamente ya habían pasado a manos del Estado. El gobierno envió

---

<sup>5</sup> El Movimiento de Izquierda Revolucionaria, MIR, se constituyó en 1965, siendo partidario de la vía armada, inspirados en la Revolución cubana. El MIR criticó la vía pacífica de la UP, apoyando críticamente al gobierno de Allende.

al Congreso Nacional un proyecto especial a fines de 1971. Simultáneamente, la oposición presentó otro proyecto sobre la materia, cuyos objetivos eran: reducir ampliamente el APS; someter cada caso a la aprobación del Parlamento; crear un cuarto sector de empresas de trabajadores.

A partir de allí, los conflictos legales, sociales y económicos se mezclaron y profundizaron. El APS continuó ampliándose, apartándose cada vez más del proyecto inicial. En 1973, el APS llegó a 235 empresas del sector industrial. Incluyendo todos los otros sectores productivos y de servicios, el número se elevó a casi 350 empresas. A pesar de la incorporación de los trabajadores a la dirección de las compañías, no se lograron aumentos de la producción y de las ventas, ni se generaron los excedentes contemplados en el programa. Los reajustes salariales fueron superiores al incremento del índice de precios, y superiores al incremento de los precios de los productos y servicios generados por las empresas del APS, creando así serios problemas que se financiaron por el Estado. Todo lo anterior gatilló la agudización del desabastecimiento, el racionamiento, la aparición y desarrollo del mercado negro, con inevitables presiones inflacionarias.

### *La estatización del sistema bancario*

El control del sistema financiero era vital para el funcionamiento de la economía y de todas las reformas estructurales del programa de la UP. El 30 de diciembre de 1970, a escasos dos meses de haber asumido la Presidencia de Chile, Salvador Allende, por cadena nacional, anunció la estatización de la banca.

En 1970 la estructura el sector financiero chileno, además de estar muy concentrada, era controlada por el sector privado. La banca privada controlaba el 63% de los activos y el Banco del Estado de Chile el 37%. En ese año, había veintidós bancos nacionales y cinco extranjeros. El 60 % de los depósitos estaban concentrados en cinco bancos nacionales y la mayor parte de los créditos eran otorgados a empresas relacionadas (Walder, 2008). Sin embargo, no existían

condiciones políticas para estatizar la banca. Una propuesta de ley no sería aprobada por el Congreso Nacional.

Así, el camino elegido correspondió a la lógica del mercado capitalista: compra de los bancos extranjeros, a través de negociaciones, y de los bancos privados nacionales, mediante la compra de acciones. De este modo, en los primeros meses de 1971, el Estado chileno adquirió todos los bancos extranjeros, aunque cabe destacar que los mismos tenían poca gravitación en el sistema financiero nacional.

En relación con los bancos privados nacionales, «se enfrentaron situaciones distintas. Hubo accionistas mayoritarios de bancos comerciales que inmediatamente expresaron su disposición de vender sus títulos en las condiciones ofrecidas. Hubo otros que buscaron obtener condiciones más favorables, pero en definitiva el peso que ya tenía el Estado en el sistema bancario al dirigir el Banco Central... y la Superintendencia de Bancos los llevaba a buscar acuerdos» (Fazio, 2008). En el proceso de estatización del sistema bancario participaron, en representación del Estado, el Banco Central, la Corporación de Fomento de la Producción y el Banco del Estado. A fines de 1971, el control estatal del sistema bancario era casi total. De ellos, dieciséis bancos controlaban el 90% de todo el crédito. Las acciones se pagaron en plazos que llegaron hasta los siete años, y los pequeños accionistas fueron debidamente indemnizados.

#### PRIMER PERÍODO DEL GOBIERNO DE ALLENDE: NOVIEMBRE DE 1970 A MEDIADOS DE 1972

Los primeros meses del gobierno de Allende fueron particularmente buenos para la economía chilena. Patricio Meller, por ejemplo, es de la opinión de que la economía chilena vivió un auge sin precedentes en este período temprano, como resultado de políticas económicas expansivas. De acuerdo con Meller, esto se tradujo en un mejoramiento generalizado en el nivel de vida de la población. Por ejemplo, el PGB creció 8% en 1971, más del doble que el 3,6% del año anterior, siendo la tasa de crecimiento anual más alta desde 1950. Por su parte, la inflación cayó desde 36,1% en 1970 a 22,1% en 1971, mientras que el desempleo nacional registró una importante caída, de 5,7% en 1970 a 3,8% en 1971 (Cuadro 5). Nunca



antes hubo tan poco desempleo en la historia de Chile. Finalmente, los salarios reales para obreros no calificados aumentaron un 39% en 1971, y los de empleados se incrementaron 10% en ese mismo período (Meller, 1996, pp. 118-137).

CUADRO 5. EVOLUCIÓN DE LAS PRINCIPALES VARIABLES MACROECONÓMICAS 1970-73 (PORCENTAJES)

Variable	1970	1971	1972	1973
Tasa de crecimiento (PGB)	3,6	8,0	-0,1	-4,3
Tasa de inflación (IPC)	36,1	22,1	260,5	605,1
Tasa nacional de desempleo	5,7	3,8	3,1	4,8
Incremento anual de salarios reales	8,5	22,3	-16,6	-25,3*

Fuente: Meller (1996). \*Corresponde a los tres primeros trimestres de 1973.

La participación del trabajo en el PGB subió de 52,2% (1970) a 61,7% (1971). Los gastos del gobierno crecieron en un 36% en términos reales, aumentando la participación del gasto fiscal en el PGB de 21% en 1970 a 27% en 1971. Como parte de esta expansión, el sector público se embarcó en un gigantesco programa de viviendas, comenzando la construcción de 76.000 casas en 1971, en comparación con 24.000 en 1970. Meller (1996) también destaca otras medidas redistributivas importantes. Un componente redistributivo importante lo constituyó la distribución de bienes específicos. Durante estos años, se distribuyó gratuitamente medio litro de leche a cada niño chileno, 1.800.000 desayunos y 560.000 almuerzos diarios para escolares, 128.000 overoles y delantales escolares y 4.000.000 de cuadernos. También fue utilizado como elemento distributivo el subsidio a los servicios de utilidad pública: entre 1970 y 1973 el precio real de la electricidad cayó un 85%, el de los servicios postales y telefónicos 33% y 23%, respectivamente, el del gas licuado 21%; y el de los combustibles (bencina y petróleo) cayó en 31% entre 1970 y 1972.

Los elevados aumentos de las remuneraciones, el aumento del gasto público y los subsidios a las empresas públicas y a las del APS fueron financiados por la emisión monetaria. La cantidad de dinero M1 aumentó en casi 120% durante 1971. Es así como la disminución de la inflación de 36,1% en 1970 a 22,1% en 1971, se explica

por los controles de precios en el sector privado, y la congelación de tarifas y precios en el sector público. Esto a su vez se explica por el control de la producción y comercialización de las empresas controladas por el Estado, incluyendo las empresas comerciales y de distribución que habían sido intervenidas. También se aumentó la fiscalización a las agencias públicas y se crearon las «Juntas de Abastecimientos y Precios» (JAP), a nivel comunal.

### *Aumento del gasto público y las limitaciones de los ingresos públicos*

Se contemplaba que parte importante del financiamiento se obtendría a través de un incremento de las actividades debido a la máxima utilización de los recursos disponibles no utilizados. El APS generaría importantes excedentes, y también la nacionalización del cobre. En la práctica, los gastos se incrementaron bastante más de lo estimado, por las presiones generalizadas de aumentos salariales y el incremento del gasto social por los dirigentes sindicales y sociales de la DC y de la UP. En el APS se generaron cuantiosos déficits, mientras que los ingresos del cobre fueron bastante menores a los esperados, por la fuerte disminución de los precios del cobre a nivel internacional.

Los ingresos corrientes del Estado de 1970 a 1971 bajaron de 38,1% a 37,7% como porcentaje del PGB, mientras que los gastos corrientes en ese mismo período aumentaron de 30,9% a 39,5% (Cuadro 6). Los ingresos corrientes que más disminuyeron fueron los impuestos directos correspondientes a los impuestos sobre las ganancias (Meller, 1996, p. 128). Estos fueron afectados por la requisición e intervenciones y disminución de la tributación de las empresas del APS. Los gastos corrientes que corresponden a las remuneraciones del personal activo y pasivo aumentaron más allá de lo estimado en el programa de la UP, incluyendo aquellos que corresponden a «las primeras cuarenta medidas del Gobierno Popular». Los gastos corrientes correspondientes a sueldos y salarios aumentaron desde 15,8% del PGB en 1970, a 19,5% en 1971. Es decir, un incremento de 23,4% en la participación del PGB.

CUADRO 6. CHILE: SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO CONSOLIDADO  
1970-73 (%PGB)

Variable	1970	1971	1972	1973
Ingresos corrientes	38,14	37,7	34,48	21,26
Impuestos directos	7,73	6,2	4,28	6,68
Gastos corrientes	30,86	39,45	46,41	41,05
Sueldos y salarios	15,83	19,54	20,50	15,76
Pago de la previsión social	8,6	11,87	11,86	6,03
Saldo de ingresos y gastos corrientes	7,28	-1,79	-11,93	-19,79
Inversión del sector público	10,41	10,48	9,64	8,65
Gasto total (gasto corriente + inversión)	41,27	49,93	56,05	49,39

Fuente: Meller (1996).

Por otra parte, los gastos en previsión social aumentaron aún más, en un 38%. En 1970 los gastos corrientes en previsión social se incrementaron de 8,6% del PGB de 1970 a 11,87% del PGB de 1971. El saldo entre ingresos y gastos corrientes, que fue positivo en 1970, pasó a ser negativo en 1,79% del PGB de 1971. El gasto total —gasto corriente más la inversión del sector público— subió de 41,27% del PGB de 1970 a cerca del 50% del PGB de 1971.

### *Los extraordinarios déficits y la emisión monetaria*

El extraordinario crecimiento del gasto del sector público en todos los ítems y la disminución de los ingresos corrientes generaron en 1971 importantes incrementos de los déficits del gobierno y de las empresas públicas, que ya eran muy elevados en 1970. Como porcentaje del PGB, los déficits de las empresas públicas —por la fijación de precios— se incrementaron en 73% en estos dos años. El déficit del gobierno general —que incluye todos ministerios y dependencias— creció mucho más, en 178% del PGB de 1971 en relación con 1970. El déficit global del sector público aumentó de 6,69% del PGB (1970) a 15,28% del PGB (1971). En términos de porcentaje de los respectivos PGB, el incremento fue de 128,4% (Cuadro 7).

CUADRO 7. DÉFICIT GLOBAL DEL SECTOR PÚBLICO (%PGB)

	1970	1971	1972	1973
Déficit global	- 6,69	- 15,28	-24,53	-30,28
Déficit del gobierno general	- 3,51	- 9,76	-14,12	-10,52
Déficit de las empresas públicas	- 3,19	- 5,52	-5,81	-10,46
Déficit área de propiedad social			-4,57	-9,52

Fuente: Meller (1996).

### *Emisión e inflación. Las concepciones teóricas de la UP sobre la inflación*

El déficit global del sector público en 1970 ya era muy elevado, lo que debería haber generado una gran preocupación en el gobierno, en particular considerando que el déficit se financió a través de emisión de dinero por parte del Banco Central. Sin embargo, esto no ocurrió: ¿por qué? En el gobierno de la UP tuvieron un papel predominante los economistas de la CEPAL, quienes se basaban fundamentalmente en la teoría estructuralista del desarrollo económico. En relación con la inflación, el pensamiento estructuralista señala que la inflación es determinada fundamentalmente por una falta de adecuación de la estructura productiva en relación con el nivel y composición de la demanda.

Para controlar la inflación, por tanto, en el gobierno se pensaba que el uso de la capacidad ociosa en las empresas del APS generaría un importante incremento de la producción. Este incremento, junto al de la producción agrícola, resultado de la reforma agraria, responderían adecuadamente al fuerte incremento de la demanda señalada anteriormente. Sin embargo, Clodomiro Almeyda, académico y ministro de Relaciones Exteriores del gobierno de Allende, criticó duramente esta concepción teórica (Almeyda, 1987, pp. 172-179). A pesar de esta crítica, el éxito económico de 1971, incluyendo la disminución de la inflación, generó una gran confianza y cierta despreocupación por la elevada emisión, y se estimaba que el proceso inflacionario, con ciertas correcciones, sería controlado como en 1971. Sin embargo, esto no ocurrió. La inflación en 1972

se transformó en una hiperinflación de 260,5%, como se señala en el Cuadro 1.

Las principales corrientes teóricas en economía asignan un rol primordial al incremento desproporcionado de la cantidad de dinero en circulación, con relación a la producción de bienes y servicios, lo que generaría un incremento de la inflación. Para Marx, el dinero es el equivalente general en que se mide el valor de las mercancías, es decir, el trabajo presente y pasado incorporado. El valor del dinero, aun en la forma de signo de valor, debe ser cautelado. La cantidad de dinero en circulación debe corresponder a la cantidad necesaria para hacer circular las mercancías. Su desvalorización es al mismo tiempo desvalorización del trabajo humano. Marx señala que si se aumenta 15 veces la cantidad de dinero —signos de valor—, «todos los precios de las mercancías se elevarían 15 veces [...], el alza de los precios no sería más que una reacción del proceso de circulación» (Marx, 1974, p. 142).

### *Principales acciones de los Estados Unidos para desestabilizar la economía chilena*

La inflación no fue el único enemigo que debió enfrentar Allende. Estados Unidos conocía perfectamente la vital dependencia de la economía chilena. El Informe de la Comisión Senatorial de los Estados Unidos, presidida por el senador Frank Church, muestra con impresionante claridad las acciones de los Estados Unidos contra Chile. El 15 de septiembre de 1970, días después del triunfo de Allende, el presidente Nixon dio instrucciones de «hacer chillar a la economía chilena». Una semana más tarde, según el Informe Church, el embajador Korrry le señala al ministro de Defensa, y por su intermedio al todavía presidente Frei, «que bajo Allende no se permitirá que llegue a Chile ni un tornillo ni una tuerca», refiriéndose a la dependencia de Chile de repuestos importados, especialmente desde los Estados Unidos, para mantener en funcionamiento maquinaria pesada tanto de la minería, industria, transportes públicos, etc. (Schatán, 2008, p. 216).

Con el objeto de afectar los ingresos del Presupuesto Nacional del Estado de Chile, durante el gobierno de Allende destacamos dos de las principales acciones de Estados Unidos: suspensión de los créditos que estaban operando y la fuerte disminución del precio internacional del cobre. Del Informe de la Comisión Senatorial de Estados Unidos, se ha rescatado —entre otra— la siguiente información de los créditos internacionales oficiales a Chile. La ayuda bilateral de Estados Unidos bajó de 35 millones de dólares en 1969 a poco más de un millón en 1971. Los créditos del Eximbank, por 237 millones de dólares en 1967, desaparecieron en 1971. Los préstamos del BID bajaron de 46 millones de dólares en 1970 a 2 millones de dólares en 1972 (Schatán, 2008, p. 216). Esta situación afectó grave y directamente los ingresos del Estado chileno, aumentó los déficits y redujo la disponibilidad de divisas para la importación, a raíz de la drástica disminución del precio del cobre, producto del aumento de los *stocks* (Cuadro 8).

CUADRO 8. STOCK MUNDIAL DE COBRE 1968-1973 (TONELADAS DE COBRE FINO)

	Productores	Consumidores	Bolsas	Comerciantes	Stock total
1969	244	191	22	10	467
1970	364	278	88	11	741
1971	322	263	159	11	755
1972	307	225	236	22	790
1973	321	204	40	21	586

Fuente: «Estadísticas del Cobre. Anuario 1988». COCHILCO 1989.

Como hemos señalado anteriormente, la industria mundial del cobre hasta fines de los 60 era oligopólica y de integración vertical con la industria manufacturera del cobre. Por esta razón, podían ajustar los niveles de la producción, de la demanda y de los *stocks*. El *stock* en las bolsas, cuyas cantidades se pueden modificar rápidamente, se incrementó en forma inusual, de 22 mil toneladas (1969) a 159 mil toneladas (1971). Es decir, un aumento de más de 600%. Los «*stocks* totales» y los «*stocks* de las bolsas» aumentaron nuevamente en 1972. Los *stocks* anuales informados se registran a fines de cada año. En 1973, para favorecer a la dictadura, estos

disminuyeron abruptamente, generando un fuerte incremento de los precios internacionales del cobre, como lo hemos señalado.

En 1971 la suspensión de los créditos internacionales (318 millones de dólares), combinado con la disminución del valor por las exportaciones de cobre (223,7 millones de dólares) entre 1969 y 1971, significó que Chile dejó de recibir alrededor de 540 millones de dólares. El daño al país se puede dimensionar, ya que equivalen a más del 50% del total de las importaciones en el año 1971 (1.015 millones de dólares) y casi tres veces las importaciones de alimentos del año 1971 (192 millones de dólares). El gobierno de la Unidad Popular debió prever las represalias de Estados Unidos y tener alternativas para enfrentarlas.

## SEGUNDO PERÍODO DEL GOBIERNO DE ALLENDE: MEDIADOS DE 1972 AL GOLPE DE ESTADO

Los acuerdos entre la UP y la DC fueron muy importantes durante 1970 y 1971. Sin embargo, el ala derecha de la DC presentó varias acusaciones constitucionales a ministros de Allende durante 1971, las que fueron sorteadas. Al interior de la DC persistían las disputas internas, aunque el ala derecha del partido ganaba influencia creciente, sobre todo a raíz del asesinato de Edmundo Pérez Zujovic (1971), que liquidó el acuerdo con la UP sobre la presidencia de las cámaras parlamentarias. Asimismo, las tensiones entre la DC y la UP se manifestaron con la presentación del proyecto constitucional Hamilton-Fuentealba, en octubre de 1971, que pretendía crear el Área de Propiedad Privada. Según Martínez (2008, p. 114), fue un intento por detener la formación del Área de Propiedad Social, tal como se venía conformando.

Este cambio de actitud hacia el gobierno de la UP no fue solo una manifestación de la cúpula política del PDC, sino también de su militancia, como lo muestran diferentes acontecimientos: la marcha de las cacerolas de noviembre de 1971 y el acto de masas de constitución del Área de Propiedad Privada de diciembre de 1971 (Martínez, 2008, p. 114). En los primeros meses de 1972 la derechización de la DC se intensifica. A fines de marzo de ese año ocurre un hecho muy significativo. El ala derecha de la DC logra liquidar el acuerdo

sobre las áreas de la economía, que había sido alcanzado previamente entre Allende y el presidente de la DC (Martínez, 2008, p. 114). Por su parte, se produce una evidente confrontación al interior de la Unidad Popular, reflejada en las denominadas «discusiones de Lo Curro», de donde emergen dos líneas de conducta al interior, que se mantendrán hasta septiembre de 1973. Esta dualidad lesionó, sin dudas, su unidad de dirección y su capacidad combativa (Martínez, 2008, p. 114).

Como se ha señalado, la «vía pacífica al socialismo» situaba todo el proceso a través de la institucionalidad existente, y a través de ella misma se pretendía transformar la institucionalidad. De las dos corrientes que se expresaban, la mayor de ellas era la del Partido Comunista, y otros partidos, la que «ponía el acento en el carácter democratizador del Programa; sus propuestas tendían a profundizar y hacer más real la democracia y en tal sentido se abría camino al socialismo, pero no se trataba ya de una revolución socialista... Se trataba de un proyecto más por etapas... necesariamente más gradual y acotado en su desarrollo» (Martínez, 2008, pp. 97-98). La otra corriente tenía más sustento en el Partido Socialista, propugnando una marcha más acelerada de carácter socialista, y que coincidía con otras fuerzas de izquierda al margen de la UP, como el MIR. Al respecto, Tomás Moulian señala que las diferencias entre el Partido Comunista y el Partido Socialista se presentaban en forma aguda desde hacía unas décadas (Moulián, 2005, pp. 35-50).

### *Consolidación del cambio en la correlación de fuerzas políticas 1972*

La profunda modificación política no fue claramente percibida a nivel de las fuerzas sociales, como lo muestran las masivas resistencias al paro patronal de octubre de 1972, y en los resultados de las elecciones de marzo de 1973, en que la UP obtuvo el 43,7% de los votos emitidos. El cambio se expresó más bien en una consolidación en todos los sectores contrarios a la UP, a un fuerte desplazamiento en esa dirección de sectores medios, inicialmente neutrales o inactivos, y a un aumento excepcional de su capacidad de acción y de combate.



Con ello pasan a constituir una fuerza social de una envergadura por lo menos similar a la del movimiento popular. Tanto es así que en octubre 1972 se atreven a desencadenar el primer intento subversivo de masas. Estos mismos acontecimientos muestran que el desplazamiento de fuerzas no alcanza aun al campo militar, donde todavía continuará una neutralización interna por algunos meses (Martínez, 2008, p. 115).

En el plano político, el ala derecha de la DC logra, en lo fundamental, el control de su partido, imponiendo un entendimiento permanente con el Partido Nacional y el imperialismo norteamericano para terminar el gobierno de la UP. Esta alianza moviliza todas las fuerzas disponibles para paralizar la acción del gobierno en cualquier sentido, actuando a través de instituciones políticas del Estado, organizaciones sociales, asociaciones empresariales, de profesionales, de vecinos y sindicatos de trabajadores. Se pretendía presionar el cerco externo, extremar el sabotaje y el entorpecimiento de la producción, el acaparamiento, la especulación, la evasión de impuestos y todo lo que contribuyera a la desorganización económica del país (Martínez, 2008, p. 115).

### *Acaparamiento, mercado negro, especulación y paro patronal, octubre 1972*

Una de las armas favoritas para sabotear al gobierno de la UP fue el acaparamiento, el que generó un gran nivel de desabastecimiento en la economía. El mismo se inició con anterioridad al triunfo de Allende, pero se agravó antes que él asumiera la presidencia el 4 de noviembre de 1970, intensificándose posteriormente. Esta estrategia contó como principal protagonista con el gobierno de Estados Unidos, en particular debido a reiteradas operaciones encubiertas de la CIA, las que provocaron serios problemas de desabastecimiento a la población (Schatán, 2008, p. 207).

Mencionamos, a modo de ejemplo, algunas de las acciones contenidas en el Informe del Comité Church. Por ejemplo, el 14 de octubre de 1970, el Comité de los 40 aprueba 60.000 dólares para comprar una estación de radio. El 19 de noviembre de 1970 aprueba

750.000 dólares para un programa de acción clandestina en Chile. El 28 de enero de 1971 aprueba 1.240.000 dólares para la compra de otra estación de radio y periódicos, así como para apoyar candidatos municipales y para otras actividades políticas de los partidos antiallendistas. El 9 de septiembre de 1971 aprueba 700.000 dólares para el apoyo del periódico más importante en Chile: *El Mercurio* (Schatán, 2008, p. 207).

A pesar de estas acciones, la reactivación de la economía a partir de los primeros meses del gobierno de Allende posibilitó que la amenaza de desabastecimiento fuera superada, no así el acaparamiento, que continuó especialmente de parte de los sectores acomodados. En respuesta, a mediados de 1971, el gobierno creó la empresa Distribuidora Nacional (DINAC), la que negoció y adquirió casi la totalidad de las grandes empresas distribuidoras, fundamentalmente extranjeras, que tenían representaciones de productos importados y nacionales. La gran distribuidora nacional, CODINA, prefirió ser vendida a la Cámara de Comercio Minorista, que promovió el desabastecimiento y posteriormente participó y apoyó activamente los paros nacionales de los dueños de camiones y organizaciones patronales.

Ilustrativo de la situación es el relato de un alto funcionario internacional que llegó a Chile a inicios de 1972:

Estoy verdaderamente sorprendido con la desinhibición que muestran los chilenos. He visitado no menos de 20 a 30 casas de las mejores que hay en Santiago, y en cada una de ellas me mostraban, todas sus dependencias, incluyendo las grandes piezas que había en los subterráneos. Piezas que en esa ocasión se encontraban llenas de mercaderías de diversas clases, especialmente alimentos enlatados todos ellos muy escasos en el mercado. En ninguna de esas casas se advertía algún pudor de lo que estaban haciendo, sino más bien, mostraban eso con cierto orgullo. Podemos ver que este problema está alcanzando una magnitud tal que le va a causar serios daños al gobierno y a la población de Chile. (Schatán, 2008, pp. 217-218)

El acaparamiento generó cierta escasez, por lo cual en DINAC elaboraron un programa de canasta popular que permitía abastecer

con un conjunto de alimentos, a precios oficiales, repartidas por Juntas de Abastecimientos y Precios (JAP), a los segmentos populares en las diversas regiones del país. También aumentó en cantidades considerables la demanda de azúcar, aceite, café, etc., por parte de extranjeros que venían a proveerse a precios fijos y en el mercado negro, con un tipo de cambio que llegó a ser de diez a uno. Además, en el transcurso de 1972 hubo disminuciones importantes de la producción agraria y de la producción de todas las empresas, en particular, de las empresas del APS, con lo que se provocó un incremento del desabastecimiento, acaparamiento y mercado negro. No conformes con esta precariedad, el movimiento golpista añadió una nueva estrategia. Los camioneros, hacia mediados de 1972, decidieron boicotear el abastecimiento físico de productos (Schatán, 2008, pp. 219-220).

Adicionalmente, el mismo Informe Church señaló que a lo menos 8 millones de dólares se gastaron secretamente durante 1970-1973 para boicotear la economía de Allende, de los cuales más de 3 millones se gastaron en 1972, siendo los mismos cambiados en el mercado negro (Schatán, 2008, p. 215). A mediados de 1972, la organización de los camioneros y de otros gremios empresariales comenzó a preparar el paro nacional de transporte, que se inició el 9 de octubre de 1972, con carácter de indefinido, logrando paralizar al país, siendo denominado paro patronal. La inflación, que venía aumentando, se aceleró, profundizando el desabastecimiento, el mercado negro y la especulación. El objetivo era no transportar alimentos en todo Chile. El paro patronal fue una verdadera sedición, que no solo paralizó el transporte interno, sino que bloqueó el desembarco de las grandes importaciones de alimentos, repuestos y otros artículos vitales para el funcionamiento del país.

Por la disminución de la producción interna, el gobierno aumentó las importaciones de alimentos desde 136 millones de dólares en 1970 a 318 millones de dólares y 512 millones de dólares en 1972 y 1973, respectivamente, casi 2,5 y 3,8 veces las importaciones de alimentos de 1970 (Meller, 1996, p. 127). En términos físicos, las importaciones de trigo aumentaron desde 200.000 toneladas (1970) a 951.000 toneladas (1973); simultáneamente, la producción interna de trigo disminuía en 43% durante ese período (Meller, 1996, p.

158). Dado que la producción interna de trigo mermó en 560 mil toneladas entre 1973 y 1970, pero que las importaciones aumentaron en 721 mil toneladas en el mismo lapso, la oferta total de trigo se incrementó. Si hubo desabastecimiento de este producto, fue más bien por acaparamiento y mercado negro de este vital alimento para la población.

*Las Fuerzas Armadas fueron llamadas a integrar el gobierno de Allende*

En medio de este caótico escenario, el general Prats, comandante en jefe del Ejército, fue llamado al gobierno, siendo nombrado ministro del Interior, para enfrentar el paro de octubre y asegurar la normalidad de las elecciones parlamentarias de marzo de 1973. Carlos Prats pudo tranquilizar la situación, siendo apoyado no solo por el Ejército, sino también por las organizaciones de trabajadores, de estudiantes y organizaciones poblacionales, quienes lograron derrotar el paro patronal de octubre. Adicionalmente, Prats aseguró que tuvieran lugar las cruciales elecciones parlamentarias de marzo de 1973, donde el gobierno obtuvo el 44% de los votos (Soto, 2008b, p. 141).

En una entrevista en la famosa revista *Ercilla* (Número 1950, de noviembre-diciembre de 1972), el general Prats señaló que para las FF.AA.:

el paro significó un vuelco completo... Fue un paro mayoritariamente empresarial y profesional. No quiero decir que no hubo sectores de trabajadores que se plegaron. Pero en los gobiernos anteriores los paros los realizaban trabajadores contra patrones (...) ahora se invirtió el esquema. La mayoría parlamentaria solidarizó con el paro, lo que no había ocurrido antes. Los medios más influyentes de comunicación en su mayoría también (...) Si los trabajadores no hubiesen dado un ejemplo de disciplina social pudo haberse producido un enfrentamiento. Piensen ustedes lo que sucedía a veinte días del paro, cuando en los hogares había un angustioso desabastecimiento, cuando las industrias no recibían materias primas para seguir trabajando, cuando el clima de tensión crecía.

Bastaba un fósforo. El gobierno, a todo esto, hacía uso solo de los mecanismos legales: zonas de emergencia, toque de queda, etc. (Soto, 2008b, p. 142)

Por su parte, el general de aviación Alberto Bachelet fue designado encargado de la Secretaría Nacional de Distribución, junto a un grupo de oficiales de distintas ramas de las FF.AA., realizando una tarea encomiable para asegurar un adecuado suministro de artículos de primera necesidad a la población, especialmente a los sectores populares, quienes eran las víctimas de la especulación, el acaparamiento y el mercado negro (Soto, 2008b, p. 143).

### *Los resultados económicos del gobierno de Allende en 1972*

Los desequilibrios iniciales de 1971 se profundizaron, generando una situación de desorganización como lo muestran los resultados macroeconómicos de 1972, particularmente influidos por la situación del segundo semestre de ese año. En el Informe del Comité Económico de Ministros de noviembre de 1972, se señala que «en el segundo semestre de 1972 se han ido perfilando —cada vez con mayor nitidez— los síntomas evidentes de una recesión económica en los sectores de la industria y de la agricultura, así como un estancamiento de la Gran Minería y la actividad de la construcción» (Bitar, 1979, p. 328).

Sin embargo, la caída del PGB no fue tan espectacular en términos relativos respecto del entorno de paralización de la economía. En efecto, el PGB en 1972 apenas disminuyó en 0,1%. La tasa nacional de desempleo bajó también de manera moderada, de 3,8% en 1971 a 3,1% en 1972.

Una historia diferente fue el nivel de precios. La tasa anual de inflación medida por el IPC, que en 1971 había bajado a 22,1%, tuvo un incremento muy elevado, alcanzando 260,5% en 1972 (Meller, 1996, p. 119). La inflación se fue incrementando en el transcurso del año. De enero a junio de 1972, acumulada alcanzó 40,1%, en septiembre subió a 114,1% y en diciembre la inflación anual alcanzó 163,4%, según el Instituto Nacional de Estadísticas. Cifras corregidas posteriormente, señalan que la inflación en 1972 llegó a 255,2%.

Esta situación afectó seriamente los salarios reales de los trabajadores, los que cayeron espectacularmente, pero ello no fue percibido entonces empíricamente, porque había dos tipos de precios distintos y con evoluciones muy diferentes. El sistema de precios oficiales y el sistema de precios del mercado negro.

En 1972 los ingresos corrientes como porcentaje del PGB siguieron bajando de 37,7% en 1971 a 34,5% en 1972, por una disminución de los impuestos directos. Por su parte, los gastos corrientes siguieron aumentando aceleradamente, en 1970 fueron 30,9%, en 1971 fueron 39,5% y en 1972, 46,4% (Meller, 1996, pp. 125 y 128). La inflación, los ingresos y el déficit corriente del gobierno fueron impactados adicionalmente por el paro nacional de los camioneros y de las organizaciones patronales. La profundización de los problemas económicos se reflejó en un empate de las fuerzas políticas y sociales. Según Martínez, el intento subversivo de octubre de 1972 «mostró que si bien había mejorado sustancialmente su fuerza de masas, ella no era suficiente para imponer su proyecto». Una consecuencia de lo anterior fue que la batalla se trasladó al campo militar (Martínez, 2008, p. 116).

## APARTADO FINAL: EL DESENLACE

Este apartado se basa fundamentalmente en un texto de Hernán Soto (2008b). Soto fue un testigo privilegiado del gobierno de la Unidad Popular. Fue subsecretario o viceministro de Minería de 1970 a 1973, dándole continuidad a este ministerio, por el que pasaron varios ministros. Además, trabajó muy estrechamente con el presidente Allende, quien reconoció su trabajo durante todo su gobierno (Martínez, 2008; Soto, 2008b, pp. 146-149).

Lo primero que vale la pena destacar es que la elección parlamentaria de marzo de 1973 significó un apoyo al gobierno, el que obtuvo un 43,7% de los votos, evitando así la inhabilitación de Allende por parte del Parlamento, ya que se requería 2/3 de los votos. No obstante, la situación siguió siendo muy incierta. Hubo un doble e insalvable obstáculo: el sector que dominaba la DC — encabezada por Eduardo Frei Montalva y Patricio Aylwin — estaba

por desestabilizar y derribar el gobierno de la Unidad Popular, mientras que en la alianza del gobierno, un fuerte sector rechazaba un entendimiento con la DC. Ambos grupos parecían buscar una definición irreversible. Esa era también la posición del gobierno de Nixon, encubierta tras la formalidad diplomática, pero promoviendo un golpe de Estado y el establecimiento de una dictadura militar.

Después de ayudar a controlar el paro de octubre de 1972, y de garantizar las elecciones de marzo de 1973, los militares dejaron sus labores ministeriales, y especialmente, el general Prats cesó como ministro del Interior y jefe de gabinete de Allende. Sin embargo, los agudos problemas económicos se profundizaron en 1973. La inflación en particular era alarmante<sup>6</sup> y el desabastecimiento golpeaba a los hogares modestos, a pesar de la actuación de las JAP. Por su parte, escaseaban las divisas para las importaciones indispensables. Los sabotajes dañaban la economía y atemorizaban a la población. Oficiales de la Armada ayudaban a los terroristas. En efecto, en los últimos meses del gobierno de Salvador Allende se realizaron más de veinte actos terroristas a las torres de alta tensión, líneas férreas y empresas tomadas, entre otros actos. Patria y Libertad, junto a oficiales y suboficiales de la Armada, estarían organizados en una «Base Operacional de Fuerzas Especiales» (BOFE) para realizar acciones terroristas (Gaudichaud, 2016).

Por otro lado, los esfuerzos desestabilizadores se concentraron al interior del Ejército. Sobre todo, se apuntaba contra el general Prats. Oficiales y suboficiales eran tildados de cobardes porque no derrotaban al gobierno. El miedo llegaba a los hogares de los militares. Los enfrentamientos callejeros se hicieron cotidianos. Algunos mandos comenzaron a usar la ley de control de armas contra los trabajadores. El odio se desencadenaba (Soto, 2008b, p. 147).

La sedición avanzaba en las Fuerzas Armadas: el 29 de junio de 1973 se produjo el denominado «Tanquetazo». Un gran número de tanques avanzaron hacia el centro cívico de Santiago y llegaron muy cerca de La Moneda. La derecha política apoyó dichas maniobras

---

<sup>6</sup> La información de la inflación acumulada a septiembre de 1973 llegó a 286,8%. En octubre subió a 528,4%; en diciembre alcanzó 508,1%, según el INE. La cifra corregida para el año 1973 fue de 606,1%. Esta fuerte alza, después del golpe militar, se debió a la libertad de precios y congelación de los salarios.

a través del grupo paramilitar Patria y Libertad. Sin embargo, este intento golpista fue sofocado en pocas horas por la decidida intervención del comandante en jefe del Ejército, general Prats.

No obstante, el 25 de julio se inició un nuevo paro de camiones, quienes bloquearon con sus camiones las principales carreteras a lo largo y ancho del país, recibiendo un fuerte apoyo de los comerciantes, de los empresarios y de los jóvenes de derecha de la Universidad Católica. Según lo develó el Informe Church, este paro fue financiado generosamente por la CIA. Inmediatamente después del golpe de Estado, aparecieron, repentina y casi milagrosamente, los productos acaparados.

Adicionalmente, el 26 de julio de 1973, a menos de un mes del «Tanquetazo», fue asesinado el edecán naval del presidente Allende, el comandante Arturo Araya. A través de los medios de comunicación se pretendía hacer creer a la población que esto era una acción terrorista de izquierda.

A lo anterior, se sumó el conflicto de los trabajadores de la empresa minera El Teniente, los que iniciaron una larga marcha desde Rancagua hacia la capital. Este episodio causó gran impacto a nivel nacional, por tratarse de la segunda gran empresa minera nacionalizada por el gobierno de Allende. Las organizaciones sindicales de esta empresa estaban lideradas por dirigentes sindicales de la Democracia Cristiana y de la derecha. En respuesta, nuevamente fueron llamados los militares al gabinete, siendo nombrado el general Prats como ministro de Defensa.

Sin embargo, la mayoría de los generales no respaldó a su comandante en jefe, quien fue víctima de provocaciones callejeras de los grupos subversivos y de esposas de oficiales. Finalmente, Prats renunció el 22 de agosto, nombrando Allende en su reemplazo al general Augusto Pinochet. Un acuerdo de la Cámara de Diputados, apoyado por demócratacristianos y derechistas, declaró que el gobierno actuaba al margen de la Constitución. Se legitimaba de antemano el golpe que estaba por venir.

Por su parte, la división de las fuerzas de la UP y de la izquierda no allendista impedía actuar con oportunidad y eficacia. No hubo acuerdo para llamar a un plebiscito nacional sobre las diversas áreas de la economía, buscando así una salida a la crisis. Esa era la



voluntad del Presidente, que solo fue aprobada el 9 de septiembre por la totalidad de los partidos de la UP. El 11 de septiembre el presidente Allende anunciaría el plebiscito. No alcanzó a hacerlo. El golpe militar comenzó a primera hora, encabezado por el general Augusto Pinochet.

## REFERENCIAS

- Allende, S. (1970). Discurso de la Victoria. *Textos Salvador Allende 1970*, 64-68. Biblioteca Clodomiro Almeyda, Partido Socialista.
- Allende, S. (1971a). Mensaje al Congreso Pleno, 21 de Mayo 1971. *Textos Salvador Allende 1971*, 197-213, Biblioteca Clodomiro Almeyda, Partido Socialista.
- Allende, S. (1971b). Mensaje del Ejecutivo y Proyecto de Reforma Constitucional. En E. Novoa, *La batalla por el cobre* (1972) (pp. 402-424). Quimantú.
- Almeyda, C. (1987). *Reencuentro con mi vida*. Ornitorrinco.
- Bitar, S. (1979). *Transición, socialismo y democracia. La experiencia chilena*. Siglo XXI.
- Caputo, O. y Pizarro, R. (1970). *Desarrollismo y capital extranjero: las nuevas formas del imperialismo en Chile*. Ediciones de la Universidad Técnica del Estado.
- Comisión Chilena del Cobre (COCHILCO). (1989). *Estadísticas del Cobre, Anuario 1988*.
- Comisión Chilena del Cobre (COCHILCO). (2019a). *Precios Mensuales. Base de Datos*.
- Comisión Chilena del Cobre (COCHILCO). (2019b). *Anuario Estadístico del Cobre y Otros Minerales, 1999-2018*.
- Corvalán, L. (2008). Salvador Allende. Presidente del Pueblo. En M. Lawner et al. (Comp.), *Salvador Allende. Presencia en la Ausencia* (pp. 35-55). LOM/CENDA.
- Chonchol, J. (2008). Profundización de la Reforma Agraria. En M. Lawner et al., (Comp.), *Salvador Allende. Presencia en la ausencia* (pp. 181-189). LOM/CENDA.
- Dos Santos, T. (2009). *¡Bendita Crisis! Socialismo y democracia en el Chile de Allende*. El Perro y la Rana.
- Fazio, H. (2008). *Mapa de la extrema riqueza: antes, durante y después*. En M. Lawner et al., *Salvador Allende. Presencia en la ausencia* (pp. 93-105). LOM/CENDA.
- Gaudichaud, F. (2016). *Chile 1970-1973: Mil días que estremecieron al mundo*. LOM.

- Lawner, M. et al. (2008). Las primeras 40 medidas del gobierno popular. En M. Lawner et al. (Comp.), *Salvador Allende. Presencia en la ausencia* (pp. 397-401). LOM/CENDA.
- Manns, P. (2008). Recuento. En Lawner et al. (Comp.), *Allende. Presencia en la ausencia* (pp. 363-377). LOM/CENDA.
- Martínez, A. (1997). El Área de Propiedad Social y Mixta, APSM del sector Industrial Durante el Gobierno de la Unidad Popular. *Revista de Investigación Económica, Facultad de Economía*, UNAM.
- Martínez, A. (2008). Economía y correlación de fuerzas sociales en la transición: el caso de Chile en el período 1970-1973. En M. Lawner et al. (Comp.), *Salvador Allende. Presencia en la Ausencia*. LOM/CENDA.
- Marx, C. (1974). *Contribución a la Crítica de la Economía Política*. Ediciones de Cultura Popular S.A.
- Meller, (1996). *Un siglo de economía política chilena (1890-1990)*. Editorial Andrés Bello.
- Millas, O. (1996). *Memorias 1957-1991. Una digresión. Cuarto Volumen*. Ediciones Chile América CESOC.
- Moulian, T. (2005). La vía chilena al Socialismo: Itinerario de la crisis de los discursos estratégicos de la Unidad Popular. En J. Pinto (Coord. y Ed.), *Cuando hicimos historia. La experiencia de la Unidad Popular*. LOM.
- Moussa, N. (1999). *El desarrollo de la minería del cobre en la segunda mitad del siglo XX*. Serie recursos naturales e infraestructura, CEPAL.
- Novoa, E. (1972). *La Batalla por el Cobre. Comentarios y Documentos*. Quimantú.
- Programa Básico del Gobierno de la Unidad Popular. (1970). Unidad Popular. Disponible en: <http://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-7738.html>
- Ramos, S. (1972). *Chile. ¿Una economía en transición?* Casa de las Américas.
- Schatán, J. (2008). El desabastecimiento: la conspiración de EE.UU. que derrotó a la UP. En M. Lawner et al. (Comp.), *Salvador Allende. Presencia en la ausencia* (pp. 207-223). LOM/CENDA.
- Silva, J. (2008). ¿Era viable el proyecto de la Unidad Popular? En M. Lawner et al., *Salvador Allende. Presencia en la ausencia* (pp. 93-105). LOM/CENDA.
- Soto, H. (2008). La nacionalización del cobre. En M- Lawner et al. (Comp.), *Salvador Allende. Presencia en la Ausencia* (pp. 403-407). LOM/CENDA.
- Soto, H. (2008b). El gobierno de Allende y las Fuerzas Armadas. En M. Lawner et al. (Comp.), *Salvador Allende. Presencia en la Ausencia* (pp. 104-149). LOM/CENDA.
- Varas, J. M. (2008). El sol de la cultura. En M. Lawner et al. (Comp.), *Allende. Presencia en la ausencia* (pp. 353-361). LOM/CENDA.
- Walder, P. (2008). ¿Qué pasó con la estatización de la banca? *Revista Punto Final*, 665.



## CAPÍTULO 7

### EL MODELO ECONÓMICO DE LA DICTADURA MILITAR<sup>1</sup>

*Patricio Meller<sup>2</sup>*

#### EL DIAGNÓSTICO DE LOS ECONOMISTAS ORTODOXOS<sup>3</sup>

Según los economistas ortodoxos, el lento desarrollo chileno observado durante el siglo XX (pre-1973) ha sido ocasionado fundamentalmente por el progresivo aumento del papel del Estado en la economía; este fenómeno alcanza su culminación en el gobierno de la UP, cuyo objetivo en lograr que el Estado alcance el control total genera el caos económico y social que conduce al quiebre de la democracia.

---

<sup>1</sup> Este capítulo está basado principalmente en Meller (2016). El autor agradece los valiosos comentarios de Ricardo Ffrench-Davis. Como es usual, el autor es el único responsable por el contenido de este artículo

<sup>2</sup> Universidad de Chile.

<sup>3</sup> El material bibliográfico de referencia utilizado en esta sección y en la siguiente es: De Castro (1973), Méndez (1979). Las citas textuales corresponden a estos autores, si no se indica otra cosa. También ver Exposición de la Hacienda Pública de 1977 y de 1978 de S. de Castro, reproducida en Méndez (1979).

El ministro de Hacienda (1976-1982) Sergio de Castro señala que la explicación de la crisis político-social de 1973 no está en los tres años de mal manejo económico del gobierno de la UP: «Allende solamente aceleró los cambios socializantes graduales que se fueron introduciendo en Chile ininterrumpidamente desde mediados de la década del 30». Desde ese entonces, el Estado creó la noción de «la cultura del reparto»<sup>4</sup>, en que se promete «el mejoramiento sustancial del nivel de vida de la inmensa mayoría de los chilenos, sin sacrificar sino a los más ricos», esto es, la pobreza se resuelve quitándoles a unos para darles a otros, lo que conduce a minar la armonía prevaleciente en la sociedad chilena.

Para poder cumplir con su función redistributiva, la intervención estatista se manifiesta en diversas formas: «manipulación de las variables económicas (control de precios y tasa de interés, fijación del tipo de cambio, etc.); la propensión a crear actividades estatales paralelas a la actividad privada en los sectores productivos o de servicios; las nacionalizaciones y el estatismo progresivo de la economía; el desarrollo de sistemas de planificación; el aumento de la inversión estatal en áreas de reducida rentabilidad social; la politización de las instituciones públicas». Es así como se configura un marco institucional extremadamente anárquico, que «limita las posibilidades de desarrollo que no estén amparadas por el Estado».

Distintos factores impulsan el auge del estatismo: 1) presiones político-sociales conducentes al aumento del gasto público para generar empleo y expandir los niveles de inversión; el sector público se transforma en el empleador e inversionista de última instancia; 2) los puestos de trabajo creados en el sector público tienen una característica de irreversibilidad; ello mantiene clientelas políticas subsidiadas con empleo en instituciones fiscales, semifiscales y estatales; 3) el Estado se constituye como «gestor del bien común» y, *a contrario sensu*, se genera la noción de que la acción privada no conduce a ello. De aquí se pasa a una relación paternalista entre el Estado y la sociedad, en la que el Estado «da» y la sociedad «espera» beneficios; en una sociedad moderna, en cambio, los beneficios se «logran» como resultado de un proceso de desarrollo.

<sup>4</sup> El ministro de Economía (1976-1978) Pablo Baraona usa el término «cultura del reparto» en una conferencia (1993) en la Universidad Finis Terrae.

El exceso de control estatal sobre la economía ha hecho que el éxito de las actividades productivas emprendidas dependa mucho más del padrino político —que concede exenciones tributarias o arancelarias, que otorga o niega precios rentables, que permite o prohíbe la importación de sustitutos, que aprueba o no préstamos internos y/o externos—, que de la verdadera rentabilidad social de dichas actividades y de la capacidad técnica y empresarial de quienes en ella trabajan.

El resultado de lo anterior es «una estructura poco competitiva que ha facilitado la formación de grupos de poder cuya acción resulta contraria al interés general». En consecuencia, las políticas redistributivas del Estado han terminado por favorecer a los grupos que poseen mayor poder de organización y de presión; los pobres que no poseen mecanismos de presión quedan totalmente marginados del desarrollo económico, sin posibilidades de alterar su situación.

La intervención del Estado en la economía genera distorsiones e ineficiencias. En breve, el Estado es el problema y no el mecanismo de solución; su transformación en un Estado subsidiario será la base del crecimiento económico. Este es el credo de los economistas ortodoxos.

## LAS REFORMAS ESTRUCTURALES DE LA DÉCADA DE 1970<sup>5</sup>

La profunda crisis política, institucional, económica y social de 1973 fue utilizada como marco de referencia para una reversión completa de la actuación del Estado en la economía chilena y de las políticas de desarrollo vigentes en las cuatro décadas anteriores. En 1973, una economía con fuerte control estatal, con un control casi total de precios y casi cerrada se transformó en un período breve en una economía de libre mercado, con libertad de precios y completamente liberalizada, integrada a la economía mundial, con una presencia cada vez más predominante del sector privado. La mayor parte de las medidas de liberalización y desregulación fueron aplicadas en medio de un drástico programa de estabilización antiinflacionario.

<sup>5</sup> Para un análisis más detallado, ver Foxley (1980), French-Davis (1982), Zahler (1983), Ramos (1984), Corbo (1985), Edwards y Cox (1987), Meller (2016) y Gárate (2012).

El marco de análisis serán las profundas modificaciones que experimenta el papel del Estado. El Estado, y todo aquello vinculado al sector público, se transformó en la causa central de todos los problemas; mientras menor fuera su interferencia en la economía, mayor y más rápido sería el bienestar de la sociedad. Este es el trasfondo de las numerosas reformas económicas instauradas durante la dictadura militar: privatizaciones y reprivatizaciones, reformas del Estado y reformas fiscales, liberalización, desregulación, apertura de la economía y autonomía del Banco Central. En otras palabras, el objetivo final apunta a que el Estado no disponga de ningún instrumento que pueda alterar la evolución óptima que genera el libre juego de las fuerzas del mercado; este tipo de entorno supuestamente estimula al sector privado a convertirse en el motor dinámico del crecimiento.

En un sistema de mercados libres, en el que impera el *laissez-faire*, la función primordial del Estado debe ser la mantención de la ley y el orden; entre otras cosas ello implica la protección de la propiedad privada y velar por el cumplimiento de los contratos. Para que el sector privado pueda evaluar correctamente sus proyectos de inversión a nivel microeconómico, la responsabilidad del Estado consistiría en la mantención de un entorno macroeconómico equilibrado, con reglas estables y permanentes. Por último, el Estado no deberá participar en absoluto en la producción de bienes, ni siquiera en los bienes sociales: solo se preocupará de regular y velar para que se cumplan ciertos niveles mínimos de educación y salud.

En términos más específicos, las políticas sugeridas por los economistas ortodoxos son las siguientes: a) establecer la «libertad de precios», b) políticas de comercio exterior: «elevar el tipo de cambio a un nivel real y mantenerlo alto a través del tiempo», «rebajar los aranceles en grado importante» (...) «llegando en el menor plazo posible a una tarifa única de alrededor del 30%», «abolir las prohibiciones de importación», c) déficit fiscal nulo, «reducción del gasto público», «cambiar el impuesto a la compraventa por el IVA (impuesto al valor agregado)», d) creación de un mercado de capitales eficientes en el que haya una tasa de interés (nominal) libre; flexibilidad para la creación de nuevas instituciones financieras.

Esta lista de políticas globales y específicas parece actualmente un conjunto de lugares comunes. Sin embargo, cada una de las medidas enunciadas constituía por separado una reforma profunda para la época; el programa completo era, simplemente, revolucionario.

Sugerir precios libres, economía abierta, eliminación del déficit público y un papel preponderante del sector privado en ese contexto era ir contra la corriente. Parecía un modelo económico muy consistente, pero solo válido en el plano teórico del pizarrón; se creía que la realidad era distinta, y que el modelo en cuestión no iba a funcionar. Tomó bastante tiempo probar lo contrario<sup>6</sup>.

La implementación chilena de este modelo de *laissez-faire* con un papel protagonista para el sector privado contempla los siguientes componentes:

- a. Restitución a sus antiguos dueños de aquellas empresas y tierras expropiadas con procedimientos irregulares por parte del gobierno de la Unidad Popular; esto es lo que podría denominarse proceso de reprivatización.
- b. Tras el colapso financiero y productivo de 1982, resulta necesario un segundo proceso de reprivatización.
- c. Privatización de las empresas públicas tradicionales creadas por la CORFO.
- d. Flexibilización del mercado laboral, para aumentar la competitividad internacional de la economía; en la práctica, esto implicó el debilitamiento del poder sindical y la atomización de los trabajadores.
- e. Ensalzamiento del sector privado. La privatización pasa a ser sinónimo de racionalización, eficiencia y calidad: «todo lo que hace el sector privado es óptimo y bello».

Lo anterior ha justificado e implicado una importante transferencia de activos reales y financieros del sector público al sector privado. Parte importante de estas transferencias está vinculada a los procesos de privatización y reprivatización, pero otra parte,

<sup>6</sup> Sin embargo, como veremos más adelante, el desempeño económico de la dictadura (1973-1989) es relativamente peor que el de los gobiernos anteriores y posteriores; ver Meller (1990 y 2016).



probablemente bastante superior, corresponde a la socialización (o estatización) de las pérdidas del sector privado durante el colapso económico de 1982-83.

Dentro de las reformas relacionadas con el área productiva veamos primero el proceso de reprivatización.

- a. *Año 1974*: 257 empresas y alrededor de 3.700 parcelas y fundos intervenidos y/o transferidos ilegalmente al Estado (o a los trabajadores) durante la UP fueron rápidamente devueltos a sus antiguos dueños. Este proceso de reprivatización no involucró transacciones monetarias; a los dueños se les solicitó que se desistieran de cualquier tipo de demanda judicial y legal (o que no iniciaran una); además, tenían que hacerse cargo de las deudas contraídas.
- b. *Desmantelamiento del Área de Propiedad Social (APS) (1974-1978)*. A fines de 1973, más de 400 empresas y bancos estaban legalmente bajo el control del Estado (por intervención o por propiedad). A fines de 1980, solo quedaban unas 45 empresas (incluyendo un banco) en el sector público; las restantes habían sido reprivatizadas. Esta venta de empresas controladas por el Estado se efectuó en medio de una grave recesión interna (el PIB de 1975 cayó en -12,9% y el desempleo aumentó a casi 18%), con un mercado de crédito muy restringido. Solo contados agentes económicos del sector privado pudieron hacer ofertas, lo que condujo a la formación de grandes conglomerados que dominaban la estructura económica mediante la propiedad y el control de las principales empresas y bancos. Se ha calculado en un 30% el monto del subsidio proporcionado por el Estado por la venta de esos bancos y empresas en este proceso de reprivatización. La mayoría de estas empresas fue adquirida con un pago inicial equivalente a entre un 10% y un 20% del monto total; la CORFO proporcionó el crédito necesario para el resto. Se estimuló la concentración de la propiedad en pocos grupos a través de la venta de grandes paquetes de acciones, o incluso del 100% de las acciones de una empresa, argumentando que este procedimiento generaría mayores precios de venta de las empresas reprivatizadas.

Muchas de ellas, así como muchos bancos reprivatizados, prácticamente quebraron en 1982-83, siendo intervenidas y rescatadas por el Estado y constituyendo lo que se llamó el «área rara» de la economía<sup>7</sup>; posteriormente vivieron una segunda reprivatización.

La reforma fiscal de 1974-75 está orientada a reducir el tamaño del Estado y a eliminar el persistente déficit fiscal y público. El gasto público experimentó una drástica contracción a través de una severa reducción de la planilla del sector público, que se reduce del 20% del PIB (1971-72) al 12% en 1981; el empleo público disminuye en un 30% durante este período. Además, hay una drástica reducción del gasto social y de la inversión pública. Por el lado de los ingresos fiscales, en 1975 se realizó una profunda reforma tributaria: el impuesto de compraventa «en cascada» fue reemplazado por un sistema de impuesto al valor agregado (IVA) de 20%, que pasó a ser la principal fuente tributaria del gobierno. El IVA de 20% suprimía todas las exenciones existentes y se aplicaba a todos los bienes y servicios (domésticos e importados), incluyendo bienes de consumo básicos. Su fiscalización era más fácil, lo que reducía la evasión. La reforma fiscal también incluía la eliminación de impuestos sobre el patrimonio y las ganancias de capital, así como una importante reducción en las tasas aplicadas a utilidades. En síntesis, se simplificó notablemente la compleja estructura tributaria anterior.

Tras las privatizaciones y las reformas fiscal y tributaria, un tercer conjunto de medidas estaba previsto para minimizar la intervención del Estado en la economía: aquellas orientadas a la liberalización y desregulación de la economía, así como a su integración a la economía internacional.

*c. Liberalización de precios.* El sistema gubernamental que controlaba casi la totalidad de precios fue desmantelado muy rápidamente. A un mes del golpe militar, el Decreto Ley 522 eliminó la gran mayoría de los controles de precios. Sin embargo, al mismo tiempo se estableció una breve lista de

<sup>7</sup> Esta «área rara» corresponde a la APS de la Unidad Popular; ha sido descrita como «la vía monetarista al socialismo».

precios fijos, en su mayor parte bienes alimenticios y tarifas de servicios públicos; pero posteriormente se liberó la mayor parte de los precios de esta lista<sup>8</sup>.

- d. *Apertura comercial*<sup>9</sup>. En 1973 existían prohibiciones y cuotas de importación. Tarifas elevadas: 94% promedio y 220% arancel máximo. Depósitos previos de importación de 10.000%. Tipo de cambio múltiple. En 1979 había un arancel parejo de 10% (excluyendo autos). No había otras barreras comerciales. Tipo de cambio único.
- e. *Liberalización del mercado financiero nacional*<sup>10</sup>. Las tasas de interés (que siempre habían estado controladas) se liberaron a partir de 1975. Además, se eliminaron las restricciones selectivas y cuantitativas para el crédito bancario, se redujo el financiamiento preferencial para pequeños empresarios y campesinos, se disminuyeron los requisitos de reserva obligatoria para los bancos comerciales, se permitió la operación de instituciones financieras no bancarias (las «financieras») y se facilitó asimismo la operación de los bancos extranjeros. Esta liberalización del mercado financiero interno se llevó a cabo con bastante celeridad, y en 1977 estaba casi concluida. El Banco del Estado, por ejemplo, el más importante y que pertenecía al sector público, vio reducida su participación en el mercado crediticio interno desde casi 50% a comienzos de los setenta a 14% hacia fines de la década.
- f. *Flexibilización del mercado laboral*. Antes de 1973, la legislación laboral contemplaba una ley de inamovilidad, aumentos obligatorios de salarios, salarios mínimos, compensaciones relativamente altas para los trabajadores, constantes elementos nuevos en los costos no salariales de la mano de obra y sindicatos que tenían un gran poder de negociación. Los principales elementos de la reforma a esta legislación laboral fueron los siguientes: los sindicatos y los trabajadores

<sup>8</sup> Ver Wisecarver (1985) para un análisis más detallado sobre la desregulación de precios.

<sup>9</sup> Para un análisis más completo de la apertura comercial chilena, ver De la Cuadra y Hachette (1988) y Meller (1992).

<sup>10</sup> Ver Arellano (1983) y De la Cuadra y Valdés (1992).

perdieron su poder de negociación, se flexibilizaron los reglamentos referentes a inamovilidad laboral, bajó notoriamente el aporte provisional pagado por los empleadores (de 40% en la década del 60 a menos de 3% en los años 80), y se registró una reducción general de los costos no salariales de la mano de obra. Durante parte importante de este período (1973-82) existieron reglamentos gubernamentales para la indexación de salarios, pero el mismo gobierno redujo el nivel del salario real en más de un 30% entre 1973 y 1975.

La integración de la economía local a la economía mundial, por su parte, implicaba sustituir la estrategia de «desarrollo hacia adentro» por la estrategia de «desarrollo hacia afuera»; los precios relativos domésticos se alinean según los precios relativos internacionales, y el país se especializa en la producción de aquellos bienes en los cuales tiene ventajas comparativas. De esta manera, el Estado no puede interferir en la asignación de recursos, porque los precios relativos son exógenos al país. La liberalización de la balanza comercial logra este objetivo<sup>11</sup>.

La apertura de la cuenta de capitales busca la integración financiera de Chile a los mercados internacionales. Para una pequeña economía abierta, la política cambiaria adecuada sería la de tipo de cambio nominal fijo; este actuaría como ancla nominal de la economía. Según el enfoque monetario de balanza de pagos (EMBP), si esta pequeña economía enfrenta una oferta muy elástica de crédito externo, la cantidad de dinero local pasa a ser endógena si no hay políticas de esterilización<sup>12</sup>, y la tasa de interés (y no el tipo de cambio) constituye el mecanismo automático que equilibra la balanza de pagos. Según este enfoque, la cuenta de capitales desempeña un papel central en la resolución del problema de desequilibrio externo: para que se genere un flujo de capitales financieros hacia el país debe dejarse incrementar libremente la tasa de interés. Si la tasa doméstica es mayor que la internacional atrae flujos financieros.

<sup>11</sup> Ver Edwards y Cox (1987).

<sup>12</sup> Política de esterilización corresponde a medidas para neutralizar el impacto monetario (pesos) que tienen las variaciones de reservas internacionales (dólares).

La gran ventaja de una pequeña economía abierta que funciona de acuerdo al EMBP es que posee una regla simple y muy visible: el nivel del tipo de cambio nominal. Cualquier alteración de esta regla es inmediatamente percibida por todos los agentes económicos.

Dada la elevada tasa de inflación que heredó la dictadura militar, se hubiera esperado que el control de la inflación fuera la primera prioridad como objetivo económico; *ex post*, es interesante observar que fue realmente la implementación de las reformas estructurales descritas el principal logro económico de la década del 70.

En cuanto a la inflación, es sorprendente todo lo que se hizo para controlarla y todo lo que esta se resistió. Brevemente, repasemos el programa de estabilización antiinflacionaria<sup>13</sup>: al comienzo (fin 1973-principios 1974), se decretó una casi completa liberalización de precios; esta liberalización abrupta supuestamente constituía un mecanismo estabilizador, pues en cuanto los precios libres hubieran alcanzado su nivel de equilibrio la inflación se detendría. En 1974, hay solo 33 precios controlados; en 1976, menos de 10, pero todavía la inflación anual alcanza los 3 dígitos. Durante 1975 se aplica un programa estabilizador basado en el enfoque monetario de economía cerrada, según el cual la inflación es producida por la expansión monetaria, la que a su vez es causada por el déficit fiscal (en 1973 y 1974 hay niveles de déficit fiscal de 2 dígitos (% PIB)); en consecuencia, la disciplina fiscal y el control monetario son los elementos básicos de la lucha contra la inflación. El programa contempla severos shocks fiscales y monetarios; el PIB cae en 12,7% y el desempleo supera el 15%. Pero, a pesar de la gran reducción del déficit fiscal (1,8% del PIB en el año 1977), la tasa de inflación aún supera el 80% anual en 1977. Dada la resistencia a disminuir de la tasa de inflación, en el período 1976-1978 se recurre directamente a la manipulación del IPC; a este respecto, Cortázar y Marshall (1980) revelan las distorsiones y discrepancias existentes entre la evolución del IPC-oficial y el IPC-correctado<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Ver Corbo y Fischer (1993).

<sup>14</sup> Según el IPC-Oficial (de la época), las tasas anuales de inflación del período 1976-1978 eran: 174% en 1976; 63,5% en 1977; 30% en 1978. En cambio, según el IPC-Correctado (Cortázar-Marshall), las tasas anuales de inflación del período 1976-1978 debieran ser: 201% en 1976; -86% en 1977; 43% en 1978. Ver Cortázar y Marshall (1980) y Cortázar y Meller (1987).

En 1978 se pone en marcha un nuevo programa estabilizador, esta vez basado en el enfoque monetario de economía abierta, en el cual el mecanismo central para reducir la inflación es el tipo de cambio. Este es usado como un ancla nominal para guiar las expectativas inflacionarias: un tipo de cambio nominal fijo supuestamente genera la igualación entre la inflación interna y la externa. En 1979 se instaure un tipo de cambio nominal fijo que dura tres años; finalmente, la inflación se reduce al nivel de un dígito en 1981.

En síntesis, la inflación tardó ocho años en disminuir al nivel de un dígito. La principal explicación para este lento proceso apunta hacia la inconsistencia (desde 1978 en adelante) en los criterios de indexación del tipo de cambio y de los salarios: mientras el tipo de cambio tiene una indexación según la inflación futura (*crawling peg* activo), los salarios tienen una indexación según la inflación pasada (Corbo y Fischer, 1993). Pero justamente la inflación se reduce cuando rige esta inconsistencia de política económica (1978-81), por lo que habría que explicar realmente por qué se redujo la inflación a pesar de ella.

Aún no está resuelto, por lo tanto, el dilema del lento descenso de la inflación en la década de 1970. A nuestro juicio, hay dos factores que habría que incluir en la explicación. Uno de ellos es el shock de oferta generado por la liberalización del mercado doméstico de capitales, que generó altas tasas de interés nominales y reales; estas tasas se mantienen persistentemente a altos niveles durante años. El otro factor está vinculado a la liberalización de la cuenta de capitales: el gran influjo de crédito externo expandió la disponibilidad de recursos monetarios domésticos e indujo un aumento sustancial y sostenido del gasto interno.

## ÉXITOS DEL MODELO ECONÓMICO EN LA DÉCADA DE 1970

Según las autoridades de turno, las reformas liberalizadoras habrían producido el nuevo «milagro económico chileno» (1976-81)<sup>15</sup>. Los indicadores escogidos como evidencia de este «milagro» son:

<sup>15</sup> «Las reformas chilenas son las más importantes de las aplicadas en los países en desarrollo durante el último tiempo», A. Harberger (*Wall Street Journal*, 5 de octubre, 1979). «Con el fin de reestablecer relaciones amistosas, Chile debería

- a. La tasa de inflación anual que ascendía a más de 600% durante 1973 bajó a menos del 10% en 1981.
- b. La tasa promedio anual de crecimiento económico (PIB) llegó casi a 8% durante el período 1976-81. Sin embargo, dada la recesión que hubo en 1975 (PIB cae en -12,9%), parte es recuperación y parte es crecimiento; solo en el año 1978 se recupera el nivel del PIB que había en 1974.
- c. La exportación total aumentó entre 3 a 4 veces (en dólares corrientes) durante 1973 y 1980/1981, alcanzando la cifra récord de US\$ 4.705 millones en 1980. Incluso, el aumento de exportaciones no tradicionales fue más impresionante, porque en 1973 estas solo alcanzaban los US\$ 100 millones, y en 1980 habían subido a más de US\$ 1.800 millones.
- d. Las reservas internacionales del Banco Central aumentaron de US\$ 167 millones en 1973 a US\$ 4.074 millones en 1980.
- e. El déficit público (excluyendo la APS), que había alcanzado la impresionante cifra de 21,0% del PIB en 1973, registró superávit de 5,5% y 2,9% en 1980 y 1981, respectivamente.
- f. Los salarios reales aumentaron en 9% por año durante la mayor parte de los «años del milagro»<sup>16</sup>. Hay que recordar que los salarios reales disminuyen en 30% entre 1973 y 1975.

Este «milagro económico» estuvo asociado a un «*boom* de importaciones» y a un «*boom* especulativo». Indicadores ilustrativos del «*boom* de importaciones»<sup>17</sup>: la tasa de crecimiento anual de las importaciones en el período 1976-81 fue de 21,8%; las importaciones de bienes de consumo alcanzaron una expansión anual promedio cercana al 40% en ese período. Esta tasa es muy superior a aquella observada para las importaciones de bienes de capital (15,8%) y bienes intermedios (11,3%).

---

prestar su equipo económico al gobierno de los Estados Unidos», editorial (*Wall Street Journal*, 18 de enero, 1980). «Chile constituye un estudio de caso de una eficiente administración económica», Departamento de Estado de los Estados Unidos (*Time*, 14 de enero, 1980). Citas extraídas de Foxley (1980).

<sup>16</sup> Para un análisis crítico de muchas de estas cifras, y para el cuestionamiento respecto de qué parte del «milagro económico» fue «milagro estadístico», véase Cortázar y Meller (1987).

<sup>17</sup> Ver Ffrench-Davis (1980).

El sector financiero tiene un papel primordial en el *boom* especulativo, por cuanto este se sostiene e incrementa solo si existe una oferta de crédito que lo sustente. En consecuencia, la relativamente abundante disponibilidad de crédito de fácil acceso explica cómo se sustenta y cómo se propaga un *boom* de estas características. Pero la existencia de «crédito fácil» no explica totalmente qué es lo que llevó a los agentes económicos a endeudarse y gastar al ritmo y a los montos a los cuales lo hicieron.

Son otros los factores que incidieron en el *boom* especulativo de 1976-1981. Por un lado, el elemento propagandístico, que continuamente enfatizó dos aspectos: el consumismo y el «milagro económico». Por otro, el elemento visual, por el cual la avalancha de productos importados que llenan las vitrinas y las calles, así como el *boom* de la construcción de espectaculares centros comerciales y departamentos de lujo («todo importado», menos el sitio), proporcionarían la evidencia empírica para el elemento propagandístico. También el repentino acceso al «crédito fácil» de numerosos agentes económicos, que se sienten deslumbrados ante la posibilidad de «comprar hoy y pagar mañana»; quienes siempre habían tenido serias dificultades para obtener pequeños préstamos tienen que haberse encandilado ante esta nueva experiencia en la que «cada banco es un banco amigo», y donde, si solicita un crédito de 100, le sugieren que mejor se lleve 200.

Mientras el *boom* del consumo del año 1971 (Unidad Popular) fue financiado con emisión monetaria interna, el *boom* del consumo del «milagro económico» de la dictadura fue fundamentalmente financiado mediante endeudamiento externo. La drástica reducción de este crédito externo en 1982 y años posteriores acabó bruscamente con el auge económico de la década del 70.

## EL COLAPSO ECONÓMICO Y FINANCIERO DE 1982-1983

### *La crisis de 1982-1983*

En 1982, el «milagro económico» chileno confluyó en la peor crisis de la economía chilena en los últimos cincuenta años. Ese año el PIB cayó en 14,4%, y la tasa de crecimiento económico también



fue negativa en 1983; la industria y la construcción registraron tasas de crecimiento negativo de 21,1% y 23,4%, respectivamente.

El promedio anual de quiebras en el período 1975-81 fue de 277; esta cifra aumentó a 810 en 1982. Además, durante ese año la verdadera situación de angustia financiera se disfracó mediante continuos préstamos bancarios a clientes insolventes (principalmente empresas relacionadas o asociadas a los propietarios de bancos). Esta situación explotó a comienzos de 1983 cuando el gobierno liquidó tres bancos, intervino cinco de los principales bancos comerciales y el Banco Central debió ofrecer extensos créditos al resto, con el fin de proveerlos de liquidez de corto plazo; la «cartera mala» o préstamos incobrables del sistema bancario superaban en tres a cuatro veces el patrimonio del banco. En resumen, la mayoría de los agentes había excedido ampliamente los límites de endeudamiento razonable y sus dificultades (e imposibilidades) respecto del pago de dichos préstamos afectaban a la economía en su conjunto.

Por otro lado, el desempleo efectivo (que incluía programas especiales de empleo público en los que los beneficiados recibían entre US\$ 20 y US\$ 40 por mes como indemnización de cesantía) superó el 30% en 1983.

El Banco Central registró una pérdida de sus reservas internacionales; a fines de 1983 equivalían al 53,6% del nivel que tenían en 1981. En cuanto a la deuda externa, a fines de 1977 esta ascendía a US\$ 5.200 millones; a fines de 1982, había alcanzado la suma de US\$ 17.100 millones. En 1983, su monto era aproximadamente un 13% superior al PIB.

El presupuesto fiscal, que había alcanzado un superávit en 1980 y 1981, registró un déficit de 2,3% y 3,0% del PIB durante 1982 y 1983, respectivamente. Por último, la tasa de inflación anual aumentó a más de 20% durante esos dos años.

La política del tipo de cambio puesta en práctica en 1979 ha sido considerada la principal causante de los enormes déficits en la balanza comercial y en la cuenta corriente de 1980 y 1981. Usando como marco teórico el EMBP, las autoridades económicas decidieron fijar el valor del tipo de cambio nominal (a \$ 39/US\$) en junio de 1979. Como mecanismo de estabilización, el tipo de cambio funcionó lentamente y creó distorsiones graves durante el proceso de ajuste.

La lentitud de la convergencia de la inflación produjo un fuerte deterioro en el tipo de cambio real, desincentivando la exportación y provocando un gran crecimiento de las importaciones, en desmedro de la producción nacional. El deterioro del tipo de cambio real entre junio de 1979 y junio de 1982 supera el 30%. La existencia de un creciente déficit en la cuenta corriente (DCC) no fue considerada un problema por las autoridades económicas, puesto que cada año había superávit fiscal y de balanza de pagos, lo que se consideraba como señal de que no existía sobrevaluación de la moneda nacional.

Además, el superávit fiscal implicaba que el DCC era generado por el sector privado; en consecuencia, no había motivo de preocupación porque este sabía lo que estaba haciendo. En otras palabras, hay DCC «malos y buenos»; el «DCC malo» es el generado por el déficit del sector público, lo que es doble motivo de preocupación (hay que eliminar los dos déficits); en cambio, el «DCC bueno» generado por el sector privado no debía siquiera ser tema de discusión.

Si se suponía que el nivel del tipo de cambio real fijado en junio de 1979 era el de equilibrio, entonces un tipo de cambio real apreciado en más de 30% tres años más tarde no podía ser también de equilibrio, especialmente cuando el déficit en la cuenta corriente (expresado en dólares) había aumentado más de tres veces.

La apreciación del tipo de cambio real coincidía con un gran aumento del gasto interno, lo que estimulaba la producción y el empleo. Durante el período 1979-81, la economía chilena vivía un *boom* en el que se daba una extraña combinación de factores: sobrevaluación de la moneda nacional, altas tasas de crecimiento, niveles de consumo extremadamente altos (particularmente de bienes importados), gran influjo de créditos del exterior y enormes alzas en los precios de las acciones y de los bienes raíces. El gasto interno aumentaba casi 11% por año durante el período 1979-81, mientras que la producción interna mostraba tasas de crecimiento altas pero menores; 7,6% por año. En 1981, el nivel de gasto interno era un 10,3% más alto que el del PIB.

En suma, los cambios de precios relativos, la estimulación de una conducta de mayor gasto y la liberalización de las importaciones, junto con la sobrevaluación de la moneda nacional, generaron déficits crecientes en la cuenta comercial de la balanza de pagos;

la liberalización de la cuenta de capitales proporcionó los recursos necesarios para financiar dicho déficit.

Una hipótesis alternativa plantea que la causa principal del colapso fue la liberalización de la cuenta de capitales: la gran entrada de crédito externo indujo la apreciación del tipo de cambio y la expansión del gasto interno, es decir, el superávit de la cuenta de capitales generó el déficit en la cuenta corriente<sup>18</sup>.

El efecto de ambas explicaciones es el mismo: el crédito externo abundante es el principal responsable de la apreciación cambiaria y esta es la que induce la expansión del gasto interno y el déficit comercial. En otras palabras, el elevado ingreso de capitales fue consecuencia tanto de elementos de demanda como de oferta. Por el lado de la demanda, la reducción de las restricciones sobre la cuenta de capitales, junto con el persistente diferencial entre la tasa de interés interna y la internacional, constituyeron los factores principales. El aumento de la liquidez internacional en los años 70, la creencia de los bancos internacionales en el «milagro económico» de la economía chilena y la eliminación de las trabas al ingreso de capitales produjeron montos cada vez mayores de préstamos externos.

La tercera hipótesis para la crisis de 1982 dice relación con la liberalización del mercado de capitales interno. Al liberalizarse el mercado doméstico de capitales, el que tradicionalmente había operado en un contexto de controles y represión financiera, ni las instituciones bancarias y financieras ni la Superintendencia de Bancos poseen el capital humano ni la tecnología para velar por un manejo prudente del negocio bancario y financiero, y para evaluar adecuadamente los riesgos de las diversas operaciones; la falta de control del nuevo mercado financiero interno provoca una gran fragilidad en el conjunto del sistema financiero<sup>19</sup>. Las operaciones de los bancos comerciales y de las financieras casi no fueron supervisadas ni reguladas. El número de instituciones financieras aumentó de 19 bancos (de los cuales solo uno era extranjero) en 1974 a 45 bancos (de los

---

<sup>18</sup> Valdés (1989) plantea que habría habido una política de supervisión irresponsable en los países de los bancos que proporcionaron créditos excesivos a Chile.

<sup>19</sup> Para un análisis más profundo de esta hipótesis, véase Arellano (1983), Barandiarán (1983), Ramos (1984), Meller y Solimano (1984), De la Cuadra y Valdés (1992).

cuales 19 eran extranjeros) y 15 financieras en 1981. El crédito real al sector privado creció en más de 600% en el período 1976-81.

Numerosos elementos contribuyeron a la fragilidad del sistema financiero:

- a. La tasa de interés real para los préstamos fue muy alta durante todo el período (30% real anual). Estas altas tasas afectan la solvencia de las empresas productivas, que incumplen el pago de los préstamos otorgados por los bancos afectando la solvencia de los mismos. Los deudores piden más crédito para evitar la quiebra, y los bancos acceden a proporcionar nuevos préstamos y a renovar los créditos incobrables con el fin de postergar las pérdidas. Debido a la persistencia de esas altas tasas de interés, el riesgo de insolvencia de las empresas productivas y de los bancos aumenta y todo el sistema financiero se ve en problemas.
- b. Había una estrecha relación en la propiedad de empresas productivas e instituciones financieras, especialmente aquellas pertenecientes a los grandes grupos económicos. Un alto porcentaje de los préstamos se otorgó a empresas relacionadas con el banco o financiera, y muchos de estos préstamos eran cuestionables desde un punto de vista rentable; además, se observa un ciclo reiterado de renovaciones de dichos créditos (*rollover*). Debido a una información asimétrica y a la inexistencia de un balance consolidado de todo el grupo económico, era prácticamente imposible para la Superintendencia de Bancos evaluar el riesgo de dicho tipo de créditos.

El *rollover* de créditos impagos de empresas en una situación de insolvencia afecta finalmente al capital y a la viabilidad de los bancos, pertenezcan estos o no a grupos económicos. Además, afecta el nivel de la tasa de interés y el monto disponible para los nuevos préstamos; empresas solventes pueden comenzar a no serlo en el nuevo contexto, contribuyendo a incrementar el *rollover* de créditos impagos. Este tipo de interacción entre empresas productivas y sector financiero genera un juego especulativo tipo Ponzi, en el que todos tienen incentivos positivos para seguir jugando, aumentando el

- nivel de riesgo y acrecentando la magnitud de los recursos involucrados (a través de las crecientes tasas de interés).
- c. La sobrevaluación de la moneda nacional y el ambiente de euforia alimentado por la masiva entrada de capital generaron una burbuja especulativa; el índice real de precios de las acciones aumentó en un 84,4% en 1980, mientras que el índice real de precios de los bienes raíces (urbanos) aumentó en casi 120% durante 1981. Estos mayores precios de los activos financieros y fijos estimularon a los agentes a endeudarse, pero, al explotar la burbuja especulativa, estos precios bajaron mientras las deudas en dólares crecían junto con la devaluación. El resultado final consistió en un juego de suma negativa, en el cual la mayor parte de los agentes tenía deudas que superaban con creces el valor de sus activos, dándose una situación de quiebra generalizada. Las explicaciones anteriores respecto de la crisis 1982-83 están vinculadas a cuestiones de política interna. Ahora nos referiremos brevemente a otro tipo de explicación: los shocks externos.

La economía chilena experimentó shocks externos adversos de gran magnitud desde 1980 en adelante. Teniendo como referencia los años 1979-80, los términos de intercambio chilenos se deterioraron en 20% durante 1981-82; el precio del cobre bajó 20 centavos de dólar en 1981 respecto del precio que tenía en 1980, y 12 centavos adicionales en 1982 (cada disminución de un centavo en el precio del cobre representa una caída de US\$ 25 millones en las exportaciones chilenas). Es decir, el deterioro de los términos de intercambio tuvo un impacto negativo en la economía chilena equivalente a cerca del 3% PIB de cada año.

El segundo shock externo provino del aumento de la tasa de interés internacional. Durante el período 1979-82, la tasa de interés internacional era 14% por año; la tasa de interés real alcanza un promedio de 5,3% por año. Como resultado de estos shocks, los pagos de intereses que debía efectuar Chile, que ascendían aproximadamente al 20% de las exportaciones en 1978 aumentaron a más de 50% en 1982 (el valor de las exportaciones es similar en dichos años).

El tercer shock externo se produjo por la repentina disminución del crédito internacional; mientras que en 1981 Chile recibió US\$ 4.300 millones en créditos externos, en 1982 este flujo bajó a US\$ 831 millones y a US\$ 376 millones en 1983. Esto es, en 1983 el flujo de crédito externo anual equivale al mensual de dos años atrás.

En resumen, los shocks externos agravan el desequilibrio generado por las políticas internas. Además, la simultaneidad y persistencia de estos fenómenos contribuyeron a la inducción de un proceso de ajuste más drástico. Algo menos del 50% de este deterioro se explica por factores externos, mientras que el resto se debe a políticas económicas internas, que no consideraron ni el creciente desequilibrio externo de la cuenta comercial ni el hecho de que una parte importante de los créditos externos generalmente no se destinaron a la expansión de la capacidad productiva interna.

### *El mecanismo de ajuste automático*

A comienzos de la década de 1980, la economía chilena contaba con un sistema de libre mercado y libertad de precios, un sector externo liberalizado (con un sistema de aranceles de tasa uniforme del 10% y un tipo de cambio nominal fijo), una total desregulación del mercado financiero con tasas de interés libres, escasos controles sobre los movimientos de capital y ningún tipo de presiones por parte de grupos sociales o políticos, además de autoridades económicas y gubernamentales que manifestaban claramente que el sector privado era el principal agente en el ámbito económico. Predominaban entonces dos principios fundamentales, la total neutralidad de la política económica y, dadas las características estructurales descritas, la conducción de la economía chilena mediante «reglas permanentes» que no se modificarían, pasara lo que pasara. Estas reglas eran las siguientes; un tipo de cambio nominal fijo, un presupuesto fiscal equilibrado y la endogeneidad de la oferta monetaria. En resumen, el gobierno no desempeñaría papel alguno en el manejo macroeconómico (salvo controlar el gasto fiscal); solo debería velar por el cumplimiento de las reglas. Este ambiente económico

explica el tipo de medidas o «no medidas» adoptadas cuando la crisis comenzó a desarrollarse.

El proceso de ajuste chileno de la década del 80 resulta interesante; pocos países en desarrollo han puesto en práctica el esquema económico de «libre mercado, apertura y desregulación», por lo que constituye una oportunidad para analizar el desempeño de una economía de este tipo sometida a una situación de fuerte desequilibrio externo. El ajuste chileno fue un proceso sumamente disparado, que sufrió varios giros de orientación ligados a los múltiples cambios de ministros de Hacienda durante este período<sup>20</sup>. El resultado fue una recesión costosa, prolongada y grave. Solo en 1987 el PIB recuperó los niveles de 1981.

A partir del segundo semestre de 1981 y hasta el primer semestre de 1982, la tasa de interés fue el principal instrumento del «mecanismo de ajuste automático». Durante el segundo semestre de 1982, el tipo de cambio ocupó el lugar central en el ajuste «macroeconómico caótico».

En 1981, diversas señales sugerían la existencia de profundos problemas económicos: a) el DCC mostraba una tendencia trimestral al alza; b) el Banco Central perdió reservas durante seis trimestres seguidos; c) el índice de precios de las acciones comenzó a descender en forma continua y en un año cae un 33% real; d) el número de empresas que se declaró en quiebra fue de más de 100 por trimestre; e) en el segundo semestre de 1981 dos grandes bancos, junto con dos bancos de menor magnitud y dos financieras, debieron ser intervenidos por el Banco Central.

Hasta bien entrado el primer semestre de 1982, las autoridades económicas demostraron una actitud sorprendentemente pasiva en cuanto a la adopción de cualquier medida macroeconómica destinada a evitar el creciente desequilibrio externo de la cuenta corriente. El dogmatismo desempeñó un papel importante en este sentido. Como se describió previamente, la tasa de interés interna sería el instrumento que pondría en operación el mecanismo de ajuste automático (EMBP). La devaluación, como forma de hacer frente al problema

<sup>20</sup> Entre febrero de 1982 y febrero de 1985 asume un ministro de Hacienda cada seis meses. Notable contraste con el período anterior, en el que un ministro de Hacienda dura casi seis años.

del desequilibrio externo, fue totalmente descartada; era el ancla nominal de todo el sistema, el símbolo del éxito, la confiabilidad y la continuidad del modelo económico<sup>21</sup>.

Las autoridades económicas permitieron que la tasa de interés fuera el único mecanismo de ajuste durante un año entero. La tasa de interés real doméstica aumentó considerablemente hasta alcanzar un 45,8% (anual) en el segundo trimestre de 1982. A pesar de esto, la entrada de capitales externos comenzó a disminuir en forma significativa; la oferta de crédito externo se estaba volviendo fuertemente inelástica. Se generó una gran disminución del gasto interno, pero aún muy lejos de la meta. Por otra parte, el mecanismo automático estaba teniendo un efecto altamente perjudicial sobre el sector productivo y el empleo; elevadas caídas de producción y fuerte aumento del desempleo.

Lo anterior ilustra cuán errado era el planteamiento del mecanismo automático. Por una parte, para recuperar la competitividad internacional se debería haber generado una deflación, en la que el precio de los bienes no transables debería haber caído casi un 30%. Por otra, es sabido que a pesar del apreciable diferencial de tasas de interés los flujos de capital dejan de ingresar cuando el nivel de endeudamiento de un país se torna riesgoso. Esta doble lección no fue nunca asimilada por varios economistas que ocuparon puestos destacados en la época, y que aún hoy sostienen que no se dejó que el mecanismo automático funcionara el tiempo adecuado para lograr el ajuste. Este es un caso evidente en el que el remedio fue peor que la enfermedad, e ilustra hasta qué punto el dogmatismo impide la percepción de la realidad.

### *Políticas macroeconómicas caóticas*

La devaluación del 14 de junio de 1982 fue considerada «el acontecimiento económico» del año (probablemente lo haya sido de la década; diez años después aún persiste en la memoria la época del dólar a \$39 y las terribles consecuencias de la tardía devaluación).

<sup>21</sup> En julio de 1981, el ministro de Hacienda declaró enfáticamente que «el tipo de cambio nominal fijo se mantendrá durante muchos años más».



Para una mejor comprensión del impacto producido por esta medida, se debe recordar que durante casi tres años había existido un tipo de cambio nominal fijo (\$39/US\$), el que era considerado como un factor económico crucial del sistema y su marca distintiva. Este tipo de cambio no era considerado un instrumento, sino la meta de la política económica. Además, desde julio de 1981 las autoridades habían reiterado *ad infinitum* que no habría devaluación: primero cada mes, luego semanalmente y casi al final en forma cotidiana, a través de todos los medios de comunicación. Los economistas de Chicago entregaron todo tipo de argumentos en contra de la devaluación. La devaluación no solo era considerada inútil sino además peligrosa, porque podía tener un impacto negativo sobre la inflación y las expectativas. En resumen, la propaganda oficial y la gran difusión de las opiniones de los economistas del gobierno habían convencido a la mayoría de la gente de que no habría devaluación. Al producirse, particularmente aquellas personas que tenían deudas en moneda extranjera se sintieron engañadas por el gobierno. Repentinamente, la devaluación generó una gran falta de credibilidad y la cuestión del tipo de cambio continuó en el centro de la polémica durante un año entero.

La devaluación aumentó además el nivel de deuda de las personas endeudadas en moneda extranjera (en mayo de 1982, casi el 50% del crédito otorgado por los bancos comerciales estaba expresado en dólares). Teóricamente, los bancos comerciales no deberían verse afectados por la devaluación, puesto que sus operaciones financieras externas en moneda extranjera coincidían exactamente con sus operaciones financieras internas en divisas, es decir, los préstamos en moneda extranjera que los bancos nacionales obtenían en el mercado internacional se transferían a agentes económicos del mercado interno; en otras palabras, el riesgo de la variación del tipo de cambio era asumido por deudores privados no bancarios. Sin embargo, los bancos comerciales se vieron indirectamente afectados por la devaluación debido principalmente a las dificultades de sus clientes para pagar sus incrementadas deudas.

Antes de la devaluación, las autoridades económicas tenían como dogma la política de no intervención: «Todas las reformas estructurales ya se habían puesto en práctica; por lo tanto, la economía chilena

contaba con mecanismos de autocorrección para resolver cualquier problema económico», «cuanto menos interfiera el gobierno en la esfera económica, tanto mejor». Después de la devaluación, el equipo de economistas de Chicago tuvo grandes dificultades para cambiar desde una política de no intervención a políticas activas que debían enfrentar la gran variedad de problemas que se iban presentando. El tipo de cambio y las políticas monetarias fueron los principales instrumentos utilizados para hacer frente al desequilibrio externo y la fuerte recesión interna.

Durante el período junio-septiembre de 1982, la economía chilena se rigió por cuatro políticas cambiarias distintas: el tipo de cambio nominal fijo de \$ 39/US\$ vigente hasta el 14 de junio, una devaluación abrupta de 18% (ese día) seguida de un ajuste gradual (0,8% de devaluación mensual) del tipo de cambio basado en una canasta de monedas, un tipo de cambio totalmente libre (5 de agosto) que duró menos de una semana y fue seguido por una «flotación sucia», y otra devaluación abrupta del 40% (29 de septiembre) seguida de un ajuste gradual basado en el diferencial entre la inflación interna y la inflación externa.

Con el propósito de «clarificar» la nueva política cambiaria, en la primera semana de agosto se estableció un sistema cambiario completamente libre, sin intervención del Banco Central (flotación limpia). Chile no había tenido un tipo de cambio libre durante al menos cincuenta años, por lo que esta nueva política fue una verdadera sorpresa para todos. Nuevamente los economistas de Chicago proporcionaron argumentos concluyentes a favor de la política de cambio libre: con ella se protegerían las reservas del Banco Central, poniendo término a la tendencia creciente de ventas netas de moneda extranjera; además permitiría que el Banco Central contara con una política monetaria autónoma, al cortarse el vínculo entre el tipo de cambio y la oferta monetaria.

Jamás se debe anunciar una modificación de política cambiaria un día jueves por la tarde, sino después de la tarde del viernes: el 6 de agosto de 1982 la situación era verdaderamente caótica. Todo el mundo quería comprar dólares y los bancos comerciales no querían venderlos; nadie sabía cuál era el precio del dólar. El ministro de Hacienda «aclaró» el asunto, manifestando que «el precio del dólar

será determinado por la interacción de la oferta y la demanda»; el presidente del Banco Central ofreció mayores pistas al señalar que «el Banco Central se va a comportar como cualquier agente económico, sin estar sujeto a las presiones del mercado de divisas». Ni uno ni otro consideraron necesario proporcionar una cifra numérica.

La política de flotación libre solo duró tres días. El primer día, el peso se devaluó en un 18,5%; al tercer día se había devaluado en un 43,4% en relación con el valor que tenía el último día antes del inicio del cambio libre. A fin de evitar devaluaciones adicionales y una «corrida» mayor contra el peso, el Banco Central tuvo que intervenir en el mercado cambiario vendiendo una cantidad de dólares mucho mayor que la que vendía antes del anuncio de la política de flotación limpia.

Durante este período de «flotación sucia» se pusieron en práctica dos políticas cambiarias no ortodoxas: 1) se creó el tipo de cambio preferencial («dólar preferencial») con un valor de \$ 50/US\$ (17 de agosto de 1982), lo que implicaba una violación de la ley de un solo precio en el mercado cambiario. El «dólar preferencial» solo podía ser adquirido por aquellos que habían solicitado préstamos en moneda extranjera antes del 5 de agosto de 1982; de esta forma se pretende compensar a quienes habían tenido fe en la política del tipo de cambio nominal fijo. Este subsidio a los deudores en moneda extranjera representa una cantidad muy substancial de los recursos públicos; 2) en vista del hecho de que el Banco Central seguía perdiendo divisas, se impusieron controles y restricciones a la adquisición de moneda extranjera (20 de septiembre de 1982). En consecuencia, existían ahora tres mercados cambiarios diferentes: el mercado del «dólar preferencial», el mercado formal de las exportaciones e importaciones y los movimientos de capital financiero formales manejados por los bancos comerciales, y el mercado informal para las operaciones entre agentes privados.

El 29 de septiembre de 1982 se puso en práctica una nueva política cambiaria, fijándose el tipo de cambio en \$66/US\$, cifra que representa una devaluación nominal de casi 70% en relación con el dólar a \$39, pero que correspondía a una devaluación real ligeramente superior al 50%. El segundo componente de la nueva política cambiaria era una regla de minidevaluaciones con ajuste

gradual diario. En esta ocasión se estableció una regla muy simple. El tipo de cambio se devaluaría diariamente según la diferencia entre la inflación interna y la inflación internacional. La validez de esta nueva medida era de 120 días; 15 días después, tal período se alargó a 200 días. Pero no se informó acerca de la política cambiaria transcurrido ese plazo; de hecho, en octubre de 1982, los 200 días parecían ser un horizonte de muy largo plazo.

Para permitir que los bancos comerciales nacionales pudieran obtener créditos externos en moneda extranjera, y pudieran convertir dichos créditos a préstamos en pesos en el mercado crediticio interno, el Banco Central asumiría el riesgo cambiario y los bancos comerciales tendrían asegurado su acceso a la recompra de divisas dentro de un plazo de seis meses. Estas fueron las operaciones *swap*, que implicaban un subsidio significativo por parte del Banco Central, y que predominaron durante muchos años.

Podemos ver que las medidas utilizadas para hacer frente a esta severa crisis del año 1982 tuvieron como efecto aumentar su magnitud y por ende su costo. Postdevaluación del dólar fijo, las autoridades económicas estaban más interesadas en lograr credibilidad que en reactivar la economía, ya que se pensaba que la credibilidad era un requisito previo a la reactivación. Sin embargo, en el intento por recuperar la confianza se cometieron una serie de errores. A fin de neutralizar el impacto generado por la primera devaluación, y para no tener que admitir la existencia del grave problema de desequilibrio externo (y por tanto de problemas cambiarlos), se mantuvo el libre acceso al mercado de divisas. Luego, con el propósito de aumentar la credibilidad, y estando en medio de una «corrida» contra el peso, se levantaron todas las restricciones relativas al movimiento de capitales de corto plazo. Sin embargo, las cosas se dieron al revés. La insuficiente y tardía devaluación del 14 de junio de 1982 generó expectativas de mayores devaluaciones. La mantención del libre acceso al mercado de divisas y la eliminación de las restricciones al movimiento de capitales de corto plazo estimularon la fuga de capitales. Las numerosas políticas cambiarias y monetarias poco claras y sujetas a frecuentes modificaciones acrecentaron la desconfianza en las autoridades económicas. A fines de 1982, el Banco Central había sufrido una disminución del 30% de sus reservas internacionales,

de tal modo que se hacía necesario introducir controles cambiarios e imponer restricciones al movimiento de capitales.

Las altas tasas de interés real, la elevada devaluación real, la brusca contracción del PIB y la repentina contracción del flujo de crédito externo causaron serios problemas a los sectores productivos y financieros. Muchos de los deudores no pudieron cumplir con el servicio de sus deudas en moneda extranjera dado el nuevo tipo de cambio, otros no pudieron pagar las altas tasas de interés de sus deudas en moneda nacional, y los bancos comenzaron a acumular una cantidad cada vez mayor de «créditos incobrables».

Desde fines de 1982 en adelante, la deuda interna pasó a ser un problema muy crítico. El colapso total del sistema financiero se evitó gracias a la constante liquidez otorgada por el Banco Central a los bancos privados. Además, el gobierno tuvo que efectuar operaciones de rescate especiales para los diferentes tipos de deudores; como hemos visto, se estableció un tipo de cambio preferencial (más bajo) para los deudores en moneda extranjera, pero también se llevaron a cabo reprogramaciones especiales para los grandes grupos económicos, la «cartera mala» de la banca fue adquirida por el Banco Central, se subsidiaron los créditos para la vivienda, se condonaron multas e intereses vencidos, etc. El Banco Central proporcionó la mayor parte del financiamiento necesario para estos programas, los que alcanzaron cifras considerables. Al mismo tiempo, los desempleados y los trabajadores experimentaron una contracción significativa de sus ingresos.

## EL PROCESO DE AJUSTE DE LA DÉCADA DE 1980

Ante el shock de la deuda externa de 1982, Chile experimentó problemas económicos y dificultades de ajuste similares a las del resto de los países latinoamericanos; el haber ya implementado las reformas estructurales básicas sugeridas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial no implicó una mayor protección para enfrentar los shocks externos o para reducir el costo del ajuste. Sin embargo, hacia fines de la década del 80 la economía chilena había logrado efectuar el ajuste externo e interno, y se

encontraba en mejores condiciones que gran parte de las economías latinoamericanas para enfrentar la década del 90.

La economía chilena estaba afectada en 1982-83 por un desequilibrio interno y un desequilibrio externo. El primero se expresa en la elevada tasa de desempleo y en el deterioro de las remuneraciones de los trabajadores. El desequilibrio externo está vinculado a la escasez de divisas producida por el enorme esfuerzo que implica el servicio de la deuda externa. La opción del gobierno fue reducir el desequilibrio externo, aunque ello implicaba agravar en el corto y mediano plazo el desequilibrio interno<sup>22</sup>.

Al igual que en otros países latinoamericanos, la deuda externa se transformó entonces en la variable prioritaria. El equipo económico de la época optó por la «inversión en reputación»<sup>23</sup>, pensando que un país que no adopta una posición conflictiva con los acreedores externos y que paga puntualmente el servicio de la deuda externa independientemente del costo interno en que haya que incurrir, es un país confiable que a la larga recuperará el acceso a los mercados de capitales internacionales.

El proceso de ajuste de la economía chilena no fue gradual; hubo, además, importantes alteraciones de política económica y retrocesos en la evolución del desequilibrio externo. Sin embargo, el resultado final fue bastante exitoso. En efecto, al comparar el año 1981 (el que registra el mayor desequilibrio externo) y los años 1982 y 1983 (los de mayor desequilibrio interno) con el período final de la dictadura militar, 1987-89, se observa que: a) un déficit comercial equivalente al 70% de las exportaciones del año 1981 se ha transformado en un superávit comercial promedio superior al 20% de las exportaciones; b) el enorme DCC del año 1981 (US\$ 4.700 millones) se reduce a menos de US\$ 500 millones; c) el ritmo anual de crecimiento económico de cada uno de los años del período 1987-89 es superior al 5,5% del año 1981; d) las tasas anuales de inflación de fines de los 80,

<sup>22</sup> Hay una lógica política que explica esta opción gubernamental. El desequilibrio interno atañe a los trabajadores chilenos, y el desequilibrio externo a la banca internacional y los organismos multilaterales. ¿Cuál de los dos desequilibrios es políticamente controlable? La respuesta es obvia: el desequilibrio interno; es cuestión de sacar los soldados a las calles. Pero un conflicto con los agentes económicos externos no puede resolverse de la misma manera.

<sup>23</sup> Rosende (1987) y Fontaine (1987).

en torno del 20%, son bajas de acuerdo al estándar latinoamericano de entonces; e) las tasas de desempleo son muy inferiores a las de la crisis; f) por último, la deuda externa es un problema relativamente superado a fines de los 80; los coeficientes deuda externa/PIB y deuda externa/exportaciones son muy inferiores a aquellos observados en el período 1982-83, y corresponden a valores que sugieren (en 1989) que la economía chilena ha acomodado satisfactoriamente el servicio de la deuda externa. Muchos economistas señalan que «el ajuste exitoso de la década del 80» sentó las bases de la saludable economía chilena de la década de los 90 (Corbo y Fischer, 1993). ¿Cómo se logró este proceso de ajuste tan exitoso?

Fue necesario un monto considerable de recursos externos para financiar el programa de ajuste. Para esto se suscribe en 1983 un programa de tres años de facilidad ampliada (*Extended Fund Facility*, EFF) con el FMI, y un programa de tres años del tipo SAL (*Structural Adjustment Loan*) con el Banco Mundial. Estos organismos multilaterales definieron la estrategia de desarrollo de corto y mediano plazo para Chile: el crecimiento económico basado en la expansión de las exportaciones permitiría servir la deuda externa de una manera ordenada. El nuevo equipo económico que asume en 1985 (calificado por algunos como «más fondista que el Fondo») tenía como primera prioridad cumplir totalmente con los objetivos señalados por el FMI, y particularmente aquellos relacionados con el sector externo.

Dos principios básicos rigen el comportamiento del gobierno chileno durante la década del 80 ante el problema de la deuda externa. El principio no confrontacional implica que el gobierno avala la deuda externa no garantizada del sector privado financiero nacional (el monto de créditos irrecuperables de la banca privada correspondiente a créditos externos ha sido estimado por el Banco Mundial en una cifra superior a US\$ 3.500 millones); además, mantiene el pago total y puntual de los intereses de la deuda externa. A cambio obtiene una reprogramación ordenada y conveniente de la mayor parte del capital. El segundo principio asevera que la aplicación de políticas macroeconómicas coherentes y un esfuerzo serio de ajuste atraerían créditos externos. Estos dos principios sustentan la noción de que es rentable para Chile invertir en su reputación, pues ello le

permitirá el acceso al mercado internacional de crédito voluntario (Rosende, 1987).

Sin embargo, el *new money* (crédito de mediano y largo plazo) de la banca privada disminuye sostenidamente hasta llegar a cero. Las organizaciones multilaterales proporcionan un monto anual promedio de US\$760 millones (en el período 1983-87), lo que equivale al 40% del servicio de la deuda externa. La inversión en reputación solo tuvo efecto sobre las organizaciones multilaterales. La banca privada internacional dedicó numerosos elogios al proceso de ajuste chileno, pero no le facilitó el acceso al mercado de crédito voluntario (de mediano y largo plazo) hasta el año 1989.

A fines de 1987, la economía chilena experimenta un importante shock positivo en sus términos de intercambio, que reduce (e incluso elimina) la necesidad de nuevos créditos externos. Las magnitudes para el efecto positivo de los términos de intercambio (base año 1986): 2,6% (PIB) en 1987, 6,3% (PIB) en 1988 y 6,9% (PIB) en 1989. Un shock externo positivo superior al 5% del PIB en los años 1988 y 1989 implica que la economía chilena recibe un monto anual cercano a los US\$ 1.500 millones; una cifra de esta magnitud prácticamente duplica el crédito anual hasta entonces proporcionado por los organismos multilaterales.

Adicionalmente a lo anterior, las políticas que contribuyen al ajuste macroeconómico de la década del 80 contemplan: a) una significativa *devaluación real*, que es posible gracias a la desindexación salarial aplicada en 1982, y al elevado nivel de desempleo producto de la profunda contracción económica; b) un conjunto de *políticas heterodoxas* en comercio exterior (aumento de tarifas, imposición de sobretasas y bandas de precios), política monetaria (tasa de interés «sugerida» por el Banco Central, regulación bancaria) y en cuanto a la movilidad de capitales (control cambiarlo, etc.); c) un importante *ajuste fiscal*, necesario para realizar la transferencia de la gran cantidad de recursos públicos utilizados para evitar el colapso de los sectores productivos y financieros.



*La devaluación real*

La devaluación pasa a ser el instrumento central del ajuste de la década del 80. En el proceso de ajuste chileno, las devaluaciones nominales lograron generar devaluaciones reales. Si utilizamos el nivel del tipo de cambio real del bienio 1980-81 como referencia, la devaluación real de los años 80 (hasta 1986) alcanzaría al 80%. ¿Cómo fue posible una devaluación real de esta magnitud? ¿Qué evitó que las grandes devaluaciones nominales generaran mayores presiones inflacionarias, como lo hicieron en otras economías latinoamericanas? Este es uno de los puntos aún no resueltos ni empírica ni analíticamente. Un factor que contribuyó fue una caída de salarios reales de cerca del 20%. Otro factor fue la contracción del gasto público, relativamente más intensivo en bienes no transables.

La decisión de llevar a cabo una significativa devaluación real constituyó un elemento clave en la reducción de los desequilibrios externos e internos. En efecto, por una parte, elevó la competitividad internacional chilena estimulando la expansión de las exportaciones y la producción de bienes competitivos con las importaciones; de esta manera se reduce el desequilibrio externo. Por otra parte, la devaluación (real) genera una transferencia de ingresos al sector exportador en particular, y en este caso CODELCO (sector público); luego, con esta mayor disponibilidad de recursos el sector público puede reducir el déficit fiscal y cuasifiscal, disminuyendo las presiones inflacionarias y contribuyendo a la solución del desequilibrio interno.

*Políticas heterodoxas utilizadas en el ajuste de la década de 1980*

El modelo económico de libre mercado, comercio libre con aranceles bajos, desregulado y políticas neutras fue modificado durante el proceso de ajuste de la década del 80. Veamos primero las distintas medidas económicas relativas al comercio exterior posteriores a 1982.

- a. *Políticas comerciales*: (i) los aranceles subieron del 10% (1982) hasta el 35% (1984) para luego disminuir gradualmente al 15% (1988). (ii) Sobretasas arancelarias (1983-1989) a cerca de 50 productos (lácteos, prendas de vestir, tejidos de algodón); estas tenían inicialmente un valor que oscilaba alrededor del 20%, para declinar posteriormente al 5%. (iii) Bandas de precios (1983) para el azúcar, el trigo y el aceite vegetal. El arancel equivalente era 64% para el azúcar, 27% para el trigo y 70% para el aceite<sup>24</sup>.
- b. *Política monetaria*: el Banco Central «sugiere» la tasa de interés de captación (1983-1985) y luego, «orienta» las tasas reales de interés (1985-1989). El efecto de esta acción del Banco Central es notorio: tasas de interés real anual superiores al 30% disminuyen al 15% (1983), para seguir cayendo hasta alcanzar valores de un dígito a partir de 1986.
- c. *Controles cambiarios* fueron establecidos en septiembre de 1982 para frenar la masiva fuga de capitales: cuotas máximas de divisas para viajeros al exterior, US\$ 1.000 el monto que un exportador podía mantener en el exterior y se establece un mínimo de 120 días para el pago de las importaciones. El control cambiario generó un mercado paralelo de divisas con un diferencial promedio cercano al 20% (1983-1984). Además, el Banco Central estableció un mecanismo de *swaps*, por el cual un agente efectuaba depósitos en dólares (que pagaban interés) en el Banco Central con una garantía de retrocompra en la que el Banco Central asumía el riesgo de la devaluación<sup>25</sup>. Por último, se creó el mecanismo del dólar preferencial, que era en realidad un subsidio para aquellos agentes endeudados en dólares; el monto de este subsidio alcanzó cifras considerables.

<sup>24</sup> Ver Muchnik (1992); Chacra y Jorquera (1991).

<sup>25</sup> Este mecanismo incentivaba el crédito en pesos y la compra de dólares en el mercado paralelo para luego colocar los *swaps* en el Banco Central; ver más detalles en Valdés (1992).

## *Costos del ajuste*

Las elevadas tasas de interés real, la gran magnitud de la devaluación real, la profunda recesión económica y la repentina contracción del crédito externo produjeron serios problemas de liquidez y solvencia al sector productivo y financiero. El Banco Central tuvo un papel crucial como «prestamista de última instancia», proporcionando un flujo continuo de liquidez para evitar el colapso total del sistema financiero y productivo.

Pero el Banco Central cumplió además otra función, la de «rescatador de deudores (importantes)». El principal mecanismo utilizado para ello fue el «dólar preferencial». El otro beneficio recibido por estos deudores fue el proceso de desdolarización, esto es, la conversión de deudas en dólares a deuda en pesos justo antes de una nueva devaluación abrupta (septiembre de 1984). El subsidio proporcionado por el Banco Central a este último proceso alcanzó los US\$ 232 millones.

En 1983, el sistema financiero privado estaba técnicamente quebrado; los préstamos irrecuperables y los riesgosos eran equivalentes a un múltiplo importante del capital de los bancos comerciales. Para evitar un colapso financiero, los principales bancos privados recibieron el total respaldo del Banco Central, y el resto obtuvo importantes «préstamos de emergencia». El Banco Central canalizó grandes flujos de recursos financieros y puso en práctica una serie de medidas para restablecer un sistema financiero solvente<sup>26</sup>; para ello utilizó recursos públicos, que fueron destinados a recapitalizar los bancos comerciales mientras que al mismo tiempo se imponían restricciones en torno al uso de las futuras utilidades bancarias<sup>27</sup>.

Las autoridades económicas emplearon diversas soluciones para resolver el problema de los deudores en pesos. Durante 1982 se intentó aplicar la «solución del mercado», esto es, a través de quiebras

---

<sup>26</sup> Los bancos comerciales podían vender su cartera mala y riesgosa al Banco Central hasta un monto equivalente a dos veces el capital del banco, pero con un compromiso de recompra. En esta operación, los bancos comerciales recibían bonos del Banco Central con cero riesgo y una tasa de interés real de 7% anual, mientras que la cartera mala vendida tendría un cargo anual del 5% real.

<sup>27</sup> Así se genera el futuro problema de «la deuda subordinada» de la banca privada que vende su «cartera mala» al Banco Central.

y remates de las garantías reales asociadas a los créditos no pagados se distribuirían las pérdidas según cada caso específico entre deudores y acreedores. Pero ni los deudores ni los bancos estaban interesados en aplicar esa solución; además, el número de deudores insolventes era tan alto que el lento sistema judicial se hallaba incapacitado para enfrentar el problema. Los deudores en pesos se quejaban además de que estaban siendo discriminados, porque mientras los deudores en moneda extranjera y los bancos comerciales estaban recibiendo subsidios del Banco Central, a ellos se les exigía que fueran a la quiebra. Si uno de los principios básicos de un sistema de mercados libres es la neutralidad de la política económica, ¿qué justificaba dicha discriminación?

Como la «solución del mercado» no estaba funcionando y la situación económica empeoraba, el número de deudores en pesos aumentó significativamente y comenzaron a presionar por una «solución política»: el gobierno debía intervenir para ayudar a los deudores y así redistribuir las pérdidas hacia el resto de la sociedad.

En síntesis, el Banco Central otorgó subsidios relativamente elevados a la banca privada y a los deudores en pesos y moneda extranjera. Desde un punto de vista técnico, tales subsidios tienen un significado análogo a aquellos proporcionados por el gobierno a través del gasto fiscal: son transferencias hacia sectores y agentes económicos en las cuales se utilizan recursos de la sociedad. Por lo general no están incluidos ni computados como «gastos» del sector público.

El monto de recursos que el Banco Central destinó al rescate de deudores alcanzó a US\$6.000 millones en el período 1983-85, lo que equivale aproximadamente al 30% del PIB anual. Los subsidios cuasifiscales aportados por el Banco Central, que superaron el 4% del PIB en cada año del período 1982-85, fueron mayores que los déficits públicos tradicionales (sector público no financiero) para el mismo período. La Tesorería tuvo que proporcionar recursos (bonos de Tesorería) para recapitalizar el Banco Central; a través de esta «donación» se genera la deuda que contrae el organismo emisor con el fisco. No obstante la magnitud de los recursos involucrados, hay que señalar que el Banco Central evitó la quiebra de la parte más importante del sistema productivo y financiero privado del país; sin

embargo, una porción sustancial de esas ayudas no tuvo un impacto distributivo de tipo neutral.

Por otro lado, la intervención del gobierno en los bancos y empresas pertenecientes a los dos grupos económicos más grandes del país creó el «área rara» de la economía, un sistema no definido de propiedad en el cual no estaba claro a quién pertenecían los activos del complejo y artificioso esquema interconectado de empresas productivas y financieras creado por estos dos grupos. Tomó bastante tiempo desenredar la maraña y reprivatizar esta área «rara». Finalmente, el Banco Central quedó en una situación patrimonial bastante complicada, la que incluso durante la década del 90 afecta los grados de libertad que posee para el manejo de política monetaria.

Respecto del desempleo y los salarios reales, cabe destacar que los principales efectos de las políticas de contracción del gasto interno fueron el elevado incremento del desempleo y la severa reducción del salario real; ambas circunstancias se mantuvieron además por bastante tiempo. El desempleo efectivo estuvo sobre el 24% durante cuatro años consecutivos (1982-85), alcanzando un nivel máximo de 31,3% en 1983. El salario real promedio se redujo casi un 20% y estuvo deprimido por un largo período; el ingreso mínimo líquido se redujo en un 40%.

El desempleo afecta proporcionalmente en mayor medida a los grupos más pobres de la población: más del 50% de los desocupados pertenece al grupo del 20% de menores ingresos. Además, el impacto del desempleo es relativamente más severo en estos grupos debido a que poseen un menor número relativo de perceptores de ingresos. La extensión del período de desempleo durante el ajuste fue superior a tres meses para más del 60% de los desocupados, provocando en sus familias serios problemas de supervivencia. Un programa de compensación de desempleo ya existente cubría solo al 15% de los desocupados, por lo que se crearon un par de programas de empleo público (PEM y POJH)<sup>28</sup> para canalizar subsidios de cesantía, en los que se integraron cerca de 500.000 personas en los años 1982-83.

Durante los años de mayor recesión, entonces, más del 50% de los desocupados no recibió subsidio alguno, el 30% recibió un

<sup>28</sup> PEM: Programa de Empleo Mínimo; POJH: Programa de Ocupación de Jefes de Hogar.

subsidio equivalente al 60% del ingreso mínimo líquido (POJH), y el 20% restante recibió un subsidio equivalente al 30% del ingreso mínimo líquido (PEM). El costo total de estos subsidios de desempleo durante los años 82 y 83 fluctuó entre 1% y 1,5% del PIB. Después de 1983 hubo un deterioro cercano al 50% en el poder adquisitivo de los subsidios de desempleo.

### *El ajuste fiscal*

Las razones del severo ajuste fiscal están vinculadas a los programas de subsidio de desempleo y principalmente a una profunda reforma de la previsión social (1981) previa a la crisis externa. El sistema de reparto administrado por el Estado fue transformado en un sistema de capitalización individual administrado por el sector privado. La puesta en marcha de esta reforma implicó que el Estado se quedó con el sector pasivo y perdió las contribuciones de gran parte del sector activo, generándose un déficit operacional anual que fluctúa entre 3% y 4% del PIB. Los subsidios cuasifiscales con los que el Banco Central evitó el colapso financiero y productivo, y los servicios de la deuda externa, que comenzaron a representar un porcentaje cercano al 3% del gasto público (1985), fueron también causa del ajuste fiscal que se requería con urgencia.

¿Cómo se realizó este ajuste? La planilla de sueldos del sector fiscal se redujo del 7,8% (1981-1982) al 5,8% del PIB (1985). Las pensiones, que habían estado totalmente indexadas al IPC, sufrieron una reducción permanente de su nivel (en 1985) equivalente a un 1% del PIB. El gasto social público per cápita (salud, educación, vivienda) bajó hasta cerca del 10%. Por otro lado, los ingresos fiscales aumentaron con la devaluación real, y a raíz de los procesos de privatización y reprivatización.

El impacto distributivo de la contracción del gasto público ha sido regresivo. La reducción general del gasto social afecta relativamente más a los grupos de menores ingresos. Casi el 50% del gasto social en salud y educación es recibido por el 40% de menores ingresos, así como el 77% de los programas públicos de vivienda.

Una política social interesante aplicada durante el ajuste fue la focalización de algunos componentes del gasto social en los grupos más vulnerables. Algunos de estos programas proveyeron la distribución de alimentos a madres embarazadas y niños menores de seis años, así como desayunos y almuerzos escolares para niños de educación primaria de colegios públicos. La distribución de alimentos se realizaba en policlínicos de salud; así, había además una revisión médica de las madres embarazadas y de los niños. Estos programas focalizados contribuyeron a mejorar los índices de desnutrición infantil.

A nuestro juicio, el elemento más negativo del proceso de ajuste chileno fue el tratamiento discriminatorio a los distintos agentes. En este sentido, las autoridades económicas demostraron un claro sesgo regresivo proporcionando subsidios especiales y cuantiosos a los deudores en moneda extranjera y subsidios reducidos o nulos a un porcentaje importante de los desempleados. Mientras 500.000 desocupados recibían un subsidio de desempleo equivalente al 1,5% del PIB, menos de 10.000 deudores en dólares se beneficiaron de una ayuda equivalente al 3% del PIB; 400.000 desocupados no recibieron nada. Los dueños de activos reales y financieros recibieron «protección» durante el proceso de ajuste; los depositantes recibieron un seguro público por sus depósitos, y estos fueron indexados con respecto a la inflación, mientras que los trabajadores experimentaban grandes pérdidas a través de la desindexación salarial y del desempleo.

Es cierto que el Banco Central debía constituirse en prestamista de última instancia para evitar el colapso del sistema productivo y financiero. Sin embargo, subsiste una compleja cuestión distributiva: cuando una empresa o un banco ha perdido más del 100% del valor presente de su capital, ¿a quién pertenece? La mayor parte de las medidas utilizadas tendieron a subsidiar la redistribución de activos a grupos económicos existentes y a sectores de ingresos altos y medios. Podrían haberse dispuesto otras medidas para que trabajadores y desocupados hubieran adquirido cierta participación en dichas empresas, en compensación por las pérdidas experimentadas.

## REFORMAS ESTRUCTURALES DE LA DÉCADA DE 1980

La deuda externa es el telón de fondo de las profundas reformas estructurales de la década de 1980. En efecto, entre 1982 y 1987 la deuda externa supera el 100% del PIB y es cuatro veces mayor que las exportaciones anuales, constituyendo una pesada carga para el país por cuanto el servicio de esta deuda externa, considerando solo el pago de los intereses, implica un monto anual promedio cercano al 8% del PIB. Este entorno se aprovecha para aplicar una nueva reducción del tamaño del Estado.

En la década de 1980 se implementan las siguientes reformas del Estado chileno: en el área productiva, un segundo proceso de reprivatización, un gran proceso de privatización de empresas tradicionalmente estatales y la reforma previsional, por la cual el anterior sistema de reparto (administrado por el sector público) es sustituido por un sistema de capitalización administrado por el sector privado; reformas tributarias orientadas a disminuir la recaudación fiscal y autonomía del Banco Central.

El segundo proceso de reprivatización del área «rara» (empresas y bancos pertenecientes a los dos grupos económicos más importantes y que habían quebrado en 1982; COPEC, Banco de Chile, Banco Santiago, AFP Provida, AFP Santa María, Pesquera Coloso, etc.) se llevó a cabo entre 1984-1986. El valor neto del *stock* de activos de empresas y bancos incluidos en esta área «rara» fue estimado en US\$ 1.100 millones<sup>29</sup>. Ciertas lecciones se aprendieron del proceso de reprivatización de la década de 1970; este fue realmente una privatización basada en el endeudamiento, en la que el elevado coeficiente deuda/patrimonio con el que partieron las nuevas empresas reprivatizadas contribuyó a la fragilidad del sistema financiero; además, se generó una alta concentración de la propiedad y una gran interrelación entre empresas productivas y bancos, lo que condicionó el funcionamiento de gran parte del sistema productivo y financiero a la adecuada administración de los dos principales grupos económicos.

<sup>29</sup> Equivalente al 6% del PIB de aquel período (Hachette y Lüders, 1988).



En este segundo proceso de reprivatización se utilizaron distintos procedimientos de venta: «capitalismo popular»<sup>30</sup>, transacciones en la bolsa y subasta entre compradores precalificados. Estas operaciones (salvo aquellas vinculadas al «capitalismo popular») requerían un pago al contado del 100% del monto de la transacción; de esta forma, las empresas reprivatizadas partirían sin endeudamiento. En este caso se perseguía claramente la diversificación de la propiedad; esta, además, aseguraría la irreversibilidad de todo el proceso.

Sin lugar a dudas, la privatización de empresas creadas por el Estado y que siempre habían pertenecido al sector público constituye la reforma estructural más profunda de la década de 1980. La privatización de las más importantes empresas estatales (excluyendo CODELCO) comienza en 1986 y la lista incluye la mayoría de las compañías de servicios de utilidad pública (electricidad, teléfonos, telecomunicaciones, distribución de combustibles), así como una línea aérea (LAN) y la refinería de acero (CAP). El valor total del *stock* de activos de la privatización programada de empresas estatales alcanza aproximadamente a US\$ 3.600 millones. El argumento fue simplemente el propósito explícito de reducir el tamaño del sector público.

También en este caso se utilizaron diversos procedimientos: «capitalismo institucional», por el cual las AFP (administradoras privadas de fondos previsionales) podían adquirir cantidades limitadas de acciones; «capitalismo obrero», en el que los trabajadores de las empresas estatales recibían incentivos especiales (subsidio de precio) para la compra de acciones de las empresas en las cuales trabajaban, pudiendo utilizar además sus ahorros previsionales para tal efecto; «capitalismo tradicional», consistente en la oferta de acciones a agentes precalificados a través de subastas y de la

---

<sup>30</sup> Bajo este sistema, el gobierno vendió acciones de las empresas del área «rara» a precios inferiores a su valor de mercado, y proporcionando un crédito por el 95% de la compra con una tasa de interés real igual a cero. Además, los compradores del «capitalismo popular» podían deducir de sus impuestos personales (en el año siguiente) hasta un 20% del valor total de la transacción. Aquellos compradores cuya tasa tributaria marginal fuera igual o superior al 30% recibían un beneficio tributario que era mayor que el pago al contado que habían efectuado en la adquisición de las acciones. Dados estos beneficios, había un límite al monto de acciones que cada persona podía adquirir.

bolsa de acciones<sup>31</sup>. La venta alcanzó a US\$ 1.100 millones; el subsidio del sector público a este proceso sería superior al 50%<sup>32</sup>. Todas estas transacciones requerían el pago al contado del 100% del costo de la operación. Nuevamente se observa el propósito de lograr una desconcentración de la propiedad, atrayendo incluso a inversionistas extranjeros.

En 1990, cerca de treinta empresas estatales habían transferido el 100% de la propiedad al sector privado, entre ellas la CAP (7.000 trabajadores), ENDESA (2.900 trabajadores), ENERSIS (2.500 trabajadores), CTC (7.000 trabajadores), SOOUMICH (4.700 trabajadores), IANSA (2.000 trabajadores), SCHWAGER (2.300 trabajadores), LAN (900 trabajadores), CHILQUINTA (950 trabajadores) y CHILGENER (800 trabajadores).

Algunas críticas a esta privatización apuntan a una falta de transparencia en varias de estas operaciones<sup>33</sup>. Veamos específicamente dos casos. CORFO era propietaria del 83% de las acciones de CAP. En marzo de 1986, decide vender el 61% de sus acciones a CAP; el precio «preferencial» pagado por CAP por estas acciones (marzo-junio, 1986) fue de US\$0,25, mientras que el precio promedio de cotización en la bolsa de estas acciones era de US\$0,31 en mayo y US\$0,39 en junio. De esta manera, CORFO redujo su porcentaje de propietario de CAP al 51% y los antiguos propietarios privados aumentaron su participación del 17 al 49%, pagando US\$72 millones por un paquete de acciones que quince meses después estaba valorado en US\$217 millones. En el caso de ENDESA, su alto coeficiente deuda/patrimonio desincentivaba la adquisición de acciones; para resolver esta situación, ENDESA emitió acciones por un valor de US\$500 millones, las que fueron totalmente adquiridas por CORFO. El precio por acción pagado por CORFO fue de \$28,92, mientras que el precio promedio mensual de cotización de las acciones de ENDESA durante 1986 era de \$13,81, con un rango que fluctúa entre \$6,4 y \$20,0<sup>34</sup>. A través de este procedimiento, el coeficiente

<sup>31</sup> Para mayores detalles de todo este proceso, ver Marcel (1989) y Hachette y Lüders (1992).

<sup>32</sup> Ver Marcel (1989).

<sup>33</sup> Ver Monckeberg (2015).

<sup>34</sup> Ver Hachette y Lüders (1992) los precios mensuales de las acciones de ENDESA para el período 1985-1989; no hay ningún valor superior a \$22,6, y la mediana

deuda/patrimonio de ENDESA fue reducido de 2,61 a 0,77. En síntesis, la privatización de ENDESA se realizó transfiriendo una parte importante de su deuda al sector público (CORFO).

Otro tipo de críticas a la privatización señala que, como el proceso fue tan rápido, no hubo mucha discusión en torno al marco regulatorio que condicionaría el funcionamiento de los monopolios naturales (de servicios de utilidad pública) que están ahora en el sector privado.

La tercera reforma en el área productiva afectó al sistema previsional. Hasta entonces, este era un sistema de reparto administrado por el sector público (donde no hay una correspondencia entre los aportes individuales y los beneficios obtenidos) y presentaba serios problemas: pensiones declinantes en términos reales, crecientes déficit financieros y presiones sobre el presupuesto público; para ayudar a su financiamiento, se requerían aumentos sistemáticos en las tasas de cotización y aportes fiscales adicionales. La reforma previsional (1981) sustituyó este sistema por uno de capitalización individual, donde para cada agente hay una relación directa entre los aportes y los beneficios. Este nuevo sistema es administrado por el sector privado a través de las AFP (Administradoras de Fondos de Pensiones). Ha tenido una expansión muy significativa: en 1991 incluye al 85% de la fuerza laboral y los recursos acumulados alcanzan al 26% del PIB (1990). Como se mencionó previamente, la reforma previsional generó un déficit fiscal anual de una magnitud cercana al 3,5% del PIB<sup>35</sup>.

Otro cambio institucional de gran importancia fue realizado en 1989, al finalizar la dictadura militar: la autonomía del Banco Central. Un Banco Central autónomo, cuyo objetivo primordial fuera velar por la estabilidad monetaria, constituiría el mecanismo institucional más adecuado para controlar y frenar la inflación; específicamente, el déficit fiscal no podría ser financiado con emisión

---

alcanza a \$16,2.

<sup>35</sup> La promesa que se hizo al implementar el nuevo sistema de capitalización individual fue (José Piñera, ministro del Trabajo y Previsión Social, 1978-1980): un afiliado, después de trabajar toda su vida activa, «debiera acumular en el sistema previsional una suma tal que le permita obtener una pensión vitalicia de *a lo menos un 70%* de su última remuneración anual». La realidad observada hoy (2020) es muy diferente: el monto promedio de las pensiones es *algo superior al 30%* del último sueldo.

monetaria. Desde el punto de vista conceptual, un Banco Central con autonomía efectiva produce descentralización y dispersión del manejo y control de la política económica, rompiendo el cuasimonopolio tradicionalmente ejercido por el Ministerio de Hacienda; se establece un contrapeso entre distintos poderes. Además, teóricamente se reduce la factibilidad de ciclos político-monetarios.

Las atribuciones del nuevo Banco Central autónomo son considerables: manejo de la política monetaria y crediticia, formulación de las normas financieras para los sustitutos cercanos al dinero, prestamista de última instancia ante eventuales «corridas» bancarias, control cambiario y manejo de la política cambiaria, regulación de los movimientos de capitales, determinación de la política de reservas internacionales, regulación de las operaciones de endeudamiento externo.

En este contexto es válida la pregunta de Milton Friedman: «¿Es realmente tolerable en un régimen democrático concentrar tanto poder en una institución que no está sujeta a ningún control político?». En realidad, la autonomía del Banco Central le otorga independencia para el manejo de la política monetaria, pero no elimina la posibilidad de un comportamiento discrecional y errático por su parte. ¿Por qué sería preferible la discrecionalidad del presidente del Banco Central a la del ministro de Hacienda?

## EL MEDIOCRE DESEMPEÑO ECONÓMICO DE LA DICTADURA MILITAR

Existe la imagen de que el modelo económico aplicado durante la dictadura habría generado resultados muy positivos. Las reformas y los cambios económicos estructurales e institucionales realizados durante esos años transformaron a Chile en un país pionero en América Latina; en la década de 1970 se habían realizado las reformas que solo a fines de los 80 y principios de los 90 comenzarían a ser aplicadas en la mayoría de los países de la región. El «modelo económico chileno» constituye el «modelo a imitar». La interrogante fundamental formulada en los Estados latinoamericanos durante la «década perdida» de los 80 ha sido: ¿es posible efectuar las reformas económicas que implantó Chile... pero sin Pinochet?

Por su parte, el general Pinochet dice que «recibimos un país en ruinas... y entregamos un país moderno (jaguar latinoamericano)». Al mismo tiempo, los economistas ortodoxos enfatizan dos «milagros económicos» de la dictadura: 1976-1981 y 1985-1989, en los que el crecimiento anual promedio del PIB fue sostenidamente superior al 6%. Estas cifras son las que se utilizan para describir «la evolución exitosa de la economía chilena durante la dictadura». En efecto, ha habido una campaña permanente de *marketing*, exagerando y ocultando el verdadero desempeño económico de la dictadura de Pinochet.

En efecto, durante esos años se observan las dos mayores recesiones que han afectado a la economía chilena con posterioridad a la Gran Depresión de 1929. En los años 1975 y 1982, el PIB experimenta una contracción anual de -12,9% y -14,1% respectivamente; fueron necesarios entre cuatro a cinco años para recuperar el nivel previo a la recesión. En el caso de la Gran Depresión hubo un tremendo shock externo que afectó a todos los países. Las graves recesiones de 1975 y 1982 fueron provocadas por políticas internas; shocks de ajuste inducidos domésticamente.

Para una evaluación objetiva de la gestión de un gobierno, se requiere una visión del período completo de este y no un uso selectivo de aquellos años positivos. ¿Por qué los economistas ortodoxos nunca proporcionan las cifras económicas de todo el período de la dictadura, 1973-1989? La respuesta está asociada a lo siguiente. Al comparar los valores promedio de distintos indicadores económicos y sociales para los cuatro gobiernos chilenos del período 1958-1989, el desempeño de la dictadura militar resulta mediocre: 1) el crecimiento económico de los gobiernos de Alessandri (1958-1964) y de Frei (1964- 1970) fue 3,7% y 3,9% anual, respectivamente; mientras que el del gobierno de Pinochet fue 3,5% anual; 2) la tasa de inflación promedio de los gobiernos de Alessandri y Frei fue alrededor del 26%, mientras que la del gobierno de Pinochet fue 57,3%; 3) la tasa de desempleo promedio de los gobiernos de Alessandri y Frei fue 7,5% y 5,5%, mientras que la del gobierno de Pinochet fue 17,3%; 4) el crecimiento anual (promedio) del consumo por habitante de los gobiernos de Alessandri y de Frei fue 0,9% y 2,0%, respectivamente; mientras que en el gobierno de Pinochet fue negativo: -0,2%. En realidad, el único mejor resultado económico

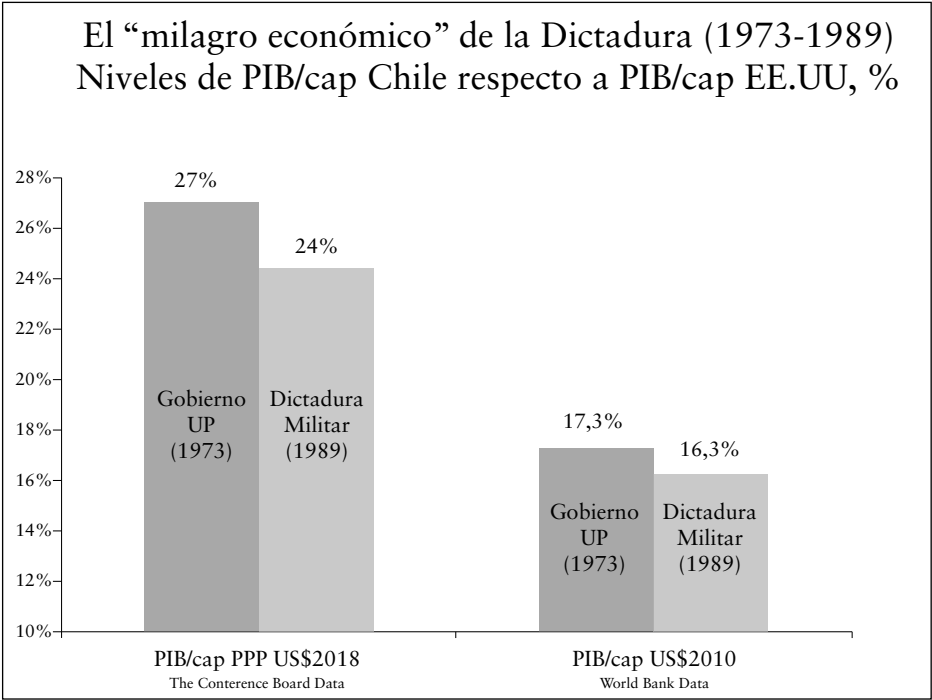
exhibido por el gobierno de Pinochet en relación con los otros tres corresponde al crecimiento exportador (Cuadro 1).

CUADRO 1. INDICADORES ECONÓMICOS Y SOCIALES DE CUATRO GOBIERNOS CHILENOS, 1958-1989 (PROMEDIO ANUAL PERÍODO PRESIDENCIAL; PORCENTAJES)

	Gobierno Alessandri	Gobierno Frei	Gobierno Allende	Dictadura Pinochet
	(1958-64)	(1964-70)	(1970-73)	(1973-89)
Crecimiento económico (PIB)	3,7	3,9	1,1	3,5
Crecimiento exportaciones	6,2	2,3	-4,2	10,6
Tasa de inversión (% PGB)	20,7	19,3	15,9	18,7
Inflación (dic. a dic.)	25,8	26,2	218,1	57,3
Desempleo	7,5	5,5	3,9	17,3
Crecimiento salarios reales	1,8	9,0	-8,5	2,3
Crecimiento consumo por hab.	0,9	2,0	2,9	-0,2
Familias nuevas que no obtuvieron vivienda	20,1	8,9	1,8	43,8

Fuente: Ver Meller (1990).

GRÁFICO 1. EL «MILAGRO ECONÓMICO» DE LA DICTADURA (1973 Y 1989) NIVELES DE PIB/CÁP. CHILE RESPECTO A PIB/CÁP. EE.UU (PORCENTAJES)



Por último, veamos qué le pasó a Chile en relación con EE.UU. durante la dictadura militar, comparando ambos PIB/cáp. en 1973 y 1989. En 1973 el PIB/cáp. (PPP) de Chile era un 27% del PIB/cap. de EE.UU. En 1989 (Gráfico 1) disminuye al 24%. A pesar del grave deterioro de la economía chilena en 1973, la dictadura entrega un país con un deterioro económico mayor. Esta es la verdad oculta de la dictadura de Pinochet<sup>36</sup>.

## REFERENCIAS

- Arellano, J. P. (1983). De la liberalización a la intervención: el mercado de capitales en Chile. *Colección Estudios CIEPLAN* 11, 5-50.
- Barandiaran, E. (1983). La crisis financiera chilena. En F. Morandé y K. Schmidt-Hebbel (Eds.), *Del auge a la crisis de 1982*. ILADES.
- Chacra, V. y Jorquera, G. (1991). Bandas de precios de productos agrícolas básicos: la experiencia de Chile durante el período 1983-91. *Serie de Estudios Económicos* 36, Banco Central.
- Corbo, V. (1985). Reforms and macroeconomic adjustment in Chile during 1974-84. *World Development*, V13(8), 893-916.
- Corbo, V. y Fischer, S. (1993). *Lessons from the Chilean stabilization and recovery*. Mimeo, Brookings Institution.
- Cortázar, R. y Marshall, J. (1980). Índice de precios al consumidor en Chile: 1970-1978. *Colección Estudios CIEPLAN* 4, 159-201.
- Cortázar, R. y Meller, P. (1987). Los dos Chiles. O la importancia de revisar las estadísticas oficiales. *Colección Estudios CIEPLAN* 21, 5-22.
- De Castro, S. (Ed.). (1973). *El ladrillo. Bases de la política económica del Gobierno Militar Chileno*, CEP. (Publicado en 1992).
- De La Cuadra, S. y Hachette, D. (1988). The timing and sequencing of a trade liberalization policy: the case of Chile. *Documentos de Trabajo N° 113*, Instituto de Economía, Universidad Católica.
- De La Cuadra, S. y Valdés, S. (1992). Myths and facts about financial liberalization in Chile: 1974-83. En P. Brock (Ed.), *If Texas Were Chile. A Primer on Banking Reform* (pp. 11-101). Institute for Contemporary Studies.
- Edwards, S. y Cox, A. (1987). *Monetarism and Liberalization*, Ballinger. Ballinger Publishing Co.
- Ffrench-Davis, R. (1982). El experimento monetarista en Chile: una síntesis crítica. *Colección Estudios CIEPLAN* 9, 5-40.

<sup>36</sup> Para una comparación de indicadores económico-sociales de la dictadura de Pinochet y los gobiernos de la Concertación, ver Meller (2016) y Ffrench-Davis (2018).

- Ffrench-Davis, R. (1980). Liberalización de importaciones: la experiencia chilena en 1973-79. *Colección Estudios CIEPLAN* 4, 39-78.
- Ffrench-Davis, R. (2018). *Reformas económicas en Chile (1973-2017). Neoliberalismo, crecimiento con equidad, inclusión*. Taurus.
- Fontaine, J. A. (1987). *The Chilean economy in the eighties: Adjustment and recovery*. Documento para el simposio del Banco Central.
- Foxley, A. (1980). Hacia una economía de libre mercado: Chile, 1974-79. *Colección Estudios CIEPLAN* 4, 5-38.
- Garate, M. (2012). *La Revolución Capitalista de Chile (1973-2003)*. Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- Hachette, D. y Lüders, R. (1987). *El proceso de privatización de empresas en Chile, 1974-1982*. Boletín Económico N° 22, Instituto de Economía, Universidad Católica, Santiago.
- Hachette, D. y Lüders, R. (1992). *La privatización en Chile*. Centro Internacional para el Desarrollo.
- Marcel, M. (1989). Privatización y finanzas públicas: el caso de Chile, 1985-88. *Colección Estudios CIEPLAN* 26.
- Meller, P. (2016). *Un siglo de economía política chilena*. UQBAR.
- Meller, P. (1992). *Adjustment and Equity in Chile*. OCDE.
- Meller, P. (1990). Resultados económicos de cuatro gobiernos chilenos: 1958-1989. *Apuntes CIEPLAN* 89.
- Meller, P. y Solimano, A. (1984). *El mercado de capitales chileno: Laissez-faire, inestabilidad financiera y burbujas especulativas*. CIEPLAN.
- Méndez, J. C. (Ed.). (1979). *Chilean Economy Policy*. Banco Central.
- Muchnik, E. (1992). *Efectos esperados de un acuerdo de libre comercio entre Chile y los Estados Unidos en los sectores agropecuario y agroindustrial chilenos*. Estudio N°2, PEPALC, Confederación de la Producción y del Comercio.
- Mönckeberg, M. O. (2015). *El saqueo de los grupos económicos al Estado chileno*. Editorial Debolsillo.
- Ramos, J. (1984). *Estabilización y liberalización económica en el Cono Sur*. Estudio de la CEPAL N° 38, Naciones Unidas.
- Rosende, F. (1987). *Ajuste con crecimiento: el caso chileno*. Serie de Estudios Económicos N° 32, Banco Central, diciembre.
- Valdés, J. G. (1989). *La escuela de Chicago: operación Chile*. Zeta.
- Valdés, S. (1992). *Financial liberalization and the capital account: Chile, 1974-84*. Mimeo, Banco Mundial.
- Wisecarver, D. (1985). Economic regulation and deregulation in Chile, 1973-1983. En G. M. Walton (Ed.), *The National Economic Policies of Chile*. JAI Press.
- Zahler, R. (1983). Recent Southern Cone liberalization reforms and stabilization policies. The Chilean case, 1974-1982. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 25(4), 509-562.





## CAPÍTULO 8

# LA ECONOMÍA CHILENA DESDE EL RETORNO A LA DEMOCRACIA EN 1990. CÓMO DINAMIZAR UNA ECONOMÍA EMERGENTE, PARA LUEGO CAER EN LA INERCIA DE LA «TRAMPA DEL INGRESO MEDIO»

*José Gabriel Palma*<sup>1</sup>

Universidad de Cambridge y USACH

---

<sup>1</sup> Este capítulo fue publicado originalmente en inglés dos días antes del estallido social en octubre de 2019 (Palma, 2019d). Agradezco a los editores de este libro, Manuel Llorca y Rory Miller, por sus contribuciones a este capítulo. Ha-Joon Chang, Camila Cociña, Rodrigo Caputo, Mariana Chudnovsky, Jonathan DiJohn, Bernardita Escobar, Jorge Fiori, Juliano Fiori, Ricardo Ffrench-Davis, Pablo González, Daniel Hahn, Leonidas Montes, José Antonio Ocampo, Cristóbal Palma, Guillermo Paraje, Carlota Pérez, Manuel Riesco, Claudia Sanhueza, Ignês Sodré, Lance Taylor, Robert Wade, al igual que otros estudiantes y colegas, han contribuido a mi trabajo en este tema. Se aplican las salvedades usuales. Al escribir este capítulo, me preguntaba qué pensaría mi gran amigo del colegio Eugenio Ruiz-Tagle (1947-1973), *primus inter pares*, del estado actual de las cosas en Chile. Este capítulo está dedicado a él. (En el *Infierno* de Dante hay un círculo de fuego especial para individuos como aquellos que le infligieron tal crueldad inimaginable –y también para quienes aplaudían). En palabras de Albert Camus, habías llegado a ser tan libre que tu mera existencia se había transformado en un acto de rebeldía.

¡No se permiten pensamientos  
*que no hayan sido ya pensados!*<sup>2</sup>  
(Con disculpas a) Olafur Eliasson

Si... una restricción...  
impide una de las condiciones Paretianas,  
las otras..., aunque alcanzables,  
en general ya no son deseables.  
LIPSEY Y LANCASTER  
(El Teorema del «Second Best»)

Somos prisioneros de  
*nuestras propias cadenas.*  
«Hotel California»

Hoy en día la atracción por lo nuevo,  
sin importar de qué tipo,  
siempre que sea lo suficientemente arcaico,  
*se ha hecho universal.*  
THEODOR ADORNO

La comodidad de los ricos  
depende de la abundancia de pobres.  
VOLTAIRE

---

<sup>2</sup> Se podría decir que este se convirtió en el lema *de facto* de la Concertación después de que ganara el plebiscito de 1988, el cual marcó el inicio del retorno a la democracia.

## INTRODUCCIÓN

Desde el retorno de la democracia en 1990, la economía chilena ha seguido dos ciclos muy diferentes: uno dinámico (1990-98) —que había comenzado en 1986—, y otro de desaceleración gradual. Durante el primero la economía creció en un 7,2% por año, mientras que durante el segundo (1998-2019) —y a pesar de impulsos como el del «súper-ciclo» de los precios de las materias primas y el del acceso a financiamiento externo barato sin precedentes— el crecimiento no llegó ni a la mitad de esa cifra (3,5%) (GGDC, 2019; WDI, 2019). Lo mismo se aplica para el ingreso per cápita (pc): 5,5% vs. 2,3%; y para qué decir el de la productividad: éste cayó de 4.6% a 1.2% p.a.

Como predeciría un enfoque ricardiano del crecimiento y la distribución, donde el eje analítico está en la distinción entre “rentas” (y tipo de rentas) y “utilidades operativas”, en una economía donde se regalan las rentas de los recursos naturales y lo extractivo topa techo, y donde tanto lo financiero como la actividad productiva están desregulada, se llega a la supremacía de las rentas no productivas, en especial la de las rentas “de ineficiencia”, en desmedro de las utilidades operativas. Esto inevitablemente afecta la inversión, la absorción tecnológica, la diversificación productiva y el crecimiento de la productividad. No debería sorprender entonces que en este período el motor del crecimiento se desplazó desde la productividad al empleo: mientras la generación de empleo se mantuvo estable en los dos ciclos (2,5% y 2,3%), la productividad colapsó en tres cuartos (cayendo incluso a solo un 0.4% p.a. entre 2008 y el estallido social en 2019). Esto es, la productividad absorbió *toda la desaceleración* del PIB. Las preguntas que surgen son las siguientes:

- a. ¿Qué fue lo que llevó al dinamismo de la década de 1990?
- b. ¿Por qué la economía fue incapaz de mantener este impulso de productividad a pesar de que no hubo trastornos políticos o cambios en las políticas económicas, y a pesar de un contexto externo en general altamente favorable?
- c. ¿Por qué el empleo fue la excepción durante la desaceleración del crecimiento?
- d. ¿Qué se puede hacer para volver a reactivar la productividad?

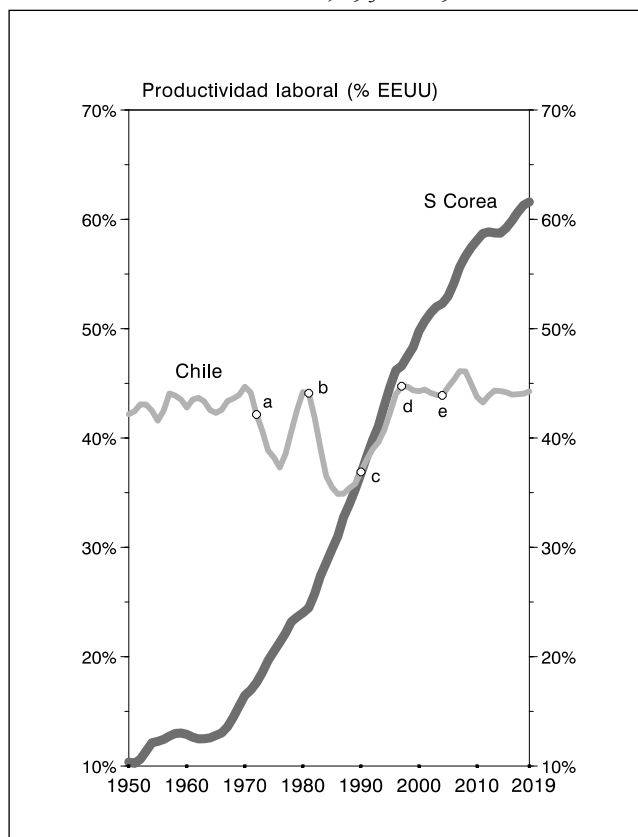
Aunque los números y la teoría solo pueden tomar vida en forma simbiótica, analizaré primero los números desde una perspectiva histórica (Sección dos) y luego teórica (Sección tres), y siempre siguiendo tanto el consejo de Hobsbawm: «La principal labor de los historiadores es recordar lo que los otros olvidan» (1994), como el de Ricardo, “Adam Smith y otros grandes pensadores, ... al no tratar correctamente el principio de la renta, han pasado por alto muchas verdades fundamentales, que sólo pueden descubrirse después de que el tema de la renta se analice con la profundidad que requiere” (1821).

## NÚMEROS

*¿Ha logrado Chile cerrar «las brechas productivas» con la frontera tecnológica?*

El indicador más revelador del rendimiento a largo plazo de una economía de ingreso medio-alto es si logra disminuir las brechas productivas con la frontera tecnológica —el así llamado «*catching-up*». El Gráfico 1 muestra la productividad relativa promedio de un trabajador chileno y surcoreano respecto del estadounidense.

GRÁFICO 1. CHILE Y COREA DEL SUR: BRECHAS DE PRODUCTIVIDAD CON EE.UU., 1950-2019



a=1972 (el año antes del golpe de Estado); b=crisis financiera de 1982; c=retorno a la democracia; d=fin del ciclo 1986-1998; y e=comienzo del «súper-ciclo» del precio de los commodities. EE.UU.=Estados Unidos. S Corea= Corea del Sur. Promedios móviles de tres años.

Fuente: GGDC (2019; US\$2018, PPP).

¡Qué contraste! Y esta disparidad es aún más notable en el caso de otros países latinoamericanos (Gráfico 2). En Chile, aparte de tener más ciclos post-1973, existe poca diferencia entre las dos estrategias de desarrollo de posguerra en cuanto a su inhabilidad para lograr cerrar brechas de productividad en forma *sostenible* (primero, la estrategia de sustitución de importaciones ISI, y luego la neoliberal posterior a 1973). Mientras tanto, en Corea del Sur, la industrialización orientada a la exportación no ha tenido este

problema. De hecho, la productividad relativa actual de Chile —un 45% de la de EE.UU. en dólares PPP— es *exactamente igual* a la que tenía hace medio siglo. Y en términos no-PPP, el fenómeno es el mismo, con Chile manteniéndose alrededor del 30% de la productividad de EE.UU., siendo su nivel de 2019 igualmente similar al de mediados de la década de 1950. ¡Este sí que es un país atrapado en la «trampa de ingreso medio»! Como si hubiera un «techo de vidrio», que solo el Asia emergente sabe cómo romper.

El Gráfico 1 también muestra nítidamente los dos ciclos posteriores a 1990 —el dinámico entre 1990-98 (de «c» a «d»), y el mediocre posterior a 1998—. Muestra, además, las oportunidades perdidas del denominado «super-ciclo» de precios de *commodities* y del acceso sin precedentes a financiamiento barato (externo e interno), pues ninguno dejó un rastro permanente de términos de brechas productivas. Pero sí dejaron otro impacto: durante el «super-ciclo», América Latina aumentó su cantidad relativa de millonarios, centimillonarios y billonarios con mayor rapidez que cualquier otra región, con Chile ubicado en o casi en la cúspide (de acuerdo a la categoría de millonario) (Wealth Development Report, 2014).

El Gráfico 1 también muestra el colapso monumental que ocurrió después de 1982 en Chile —que llevó el mandato directo de los Chicago Boys a su ignominioso fin—. Debido a que el exceso del gasto en sector privado (en su mayoría consumo) llegó casi al 20% del PIB en el último trimestre antes de la crisis, el colapso posterior se convirtió en la peor crisis *autoconstruida* de la historia de Chile.

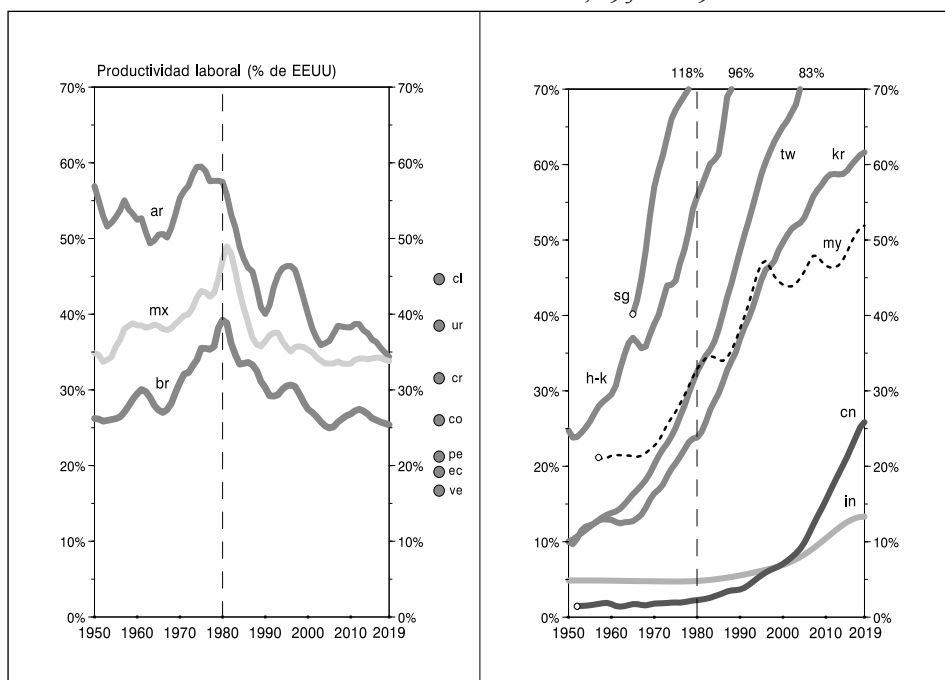
En el Asia emergente no se encuentran estos ciclos abruptos, aunque ellos también tuvieron que lidiar con la misma inestabilidad de la economía mundial, con la misma autodestructividad de las finanzas internacionales y con sus propias turbulencias financieras (e.g., 1982 y 1997)<sup>3</sup>. Sus macroeconomías keynesianas anticíclicas y procrecimiento ayudaron, a diferencia de lo que sucedió en Latinoamérica con su obsesión monotónica con metas inflacionarias, sus tipos de cambio procíclicos y sus bancos centrales insistiendo en que el crecimiento «es tarea de otros». Para Keynes, lo fundamental en política económica

<sup>3</sup> Para las políticas macroeconómicas de Corea del Sur, ver Chang (1993); para Chile, Ffrench-Davis (2018). Para una comparación, Palma (2012). Para el tema en general, Taylor (2010).

es exactamente lo opuesto: la *coordinación* de todos sus aspectos. Latinoamérica, en cambio, es como un auto en que una persona está a cargo del manubrio, otra del embrague y la caja de cambios, y aún otra (un Banco Central «independiente») del acelerador y el freno. No es exactamente el mejor escenario para un recorrido fluido y eficiente.

Finalmente, el Gráfico 1 muestra cuán notable fue la recuperación de Chile después del colapso de 1982 y del cambio de la guardia económica en el palacio y en la élite capitalista (reemplazando a los que se arruinaron con la crisis por deudas astronómicas). Es esta rápida recuperación lo que destaca a Chile en la región; los demás países aún están intentando recuperar su productividad relativa pre-1982 respecto a EE.UU. (Gráfico 2).

GRÁFICO 2. BRECHAS DE PRODUCTIVIDAD EN LATINOAMÉRICA Y PAÍSES ASIÁTICOS EMERGENTES, 1950-2019



ar=Argentina; br=Brasil; mx=México. Promedios móviles de tres años.

Fuente: GGDC (2019; US\$2018, PPP). Debido a problemas con los datos de empleo previos a 1990 en México, uso ingresos per cápita relativos a EE.UU.



Brasil y México (al igual que Chile) están aproximadamente en la misma posición en que se encontraban en la década de 1950, pues reversionaron todo el avance de los años 1960 y 1970. La Argentina de Gardel, en cambio, sigue «cuesta abajo en su rodada». En el Asia emergente, por su parte, ninguna de sus olas de industrialización ha caído en la trampa del ingreso medio (o «techo de vidrio»). Cuando Singapur se separó de Malasia en 1965 (dos años después de la independencia), por ejemplo, su productividad relativa respecto de EE.UU. era de solo 40% —levemente por debajo del 43% de Chile—. Menos de veinte años después, mientras Chile retrocedía (al 39%), Singapur ya había superado a EE.UU. en términos de productividad PPP.

Esta comparación es muy relevante, ya que el motor clave del crecimiento de Singapur en esa época fue el uso productivo de la renta de su principal recurso natural —el puerto—, que, como el canal en Panamá, fue el origen de su existencia<sup>4</sup>. Singapur, por supuesto, lo mantuvo en el sector público para así poder utilizar la totalidad de sus rentas y utilidades operativas en el financiamiento de sus ambiciosas políticas industriales y comerciales, lo cual lo transformó de país de ingreso medio-bajo a líder tecnológico en solo una generación. Para esto, y para financiar su salud y educación pública, también usó las utilidades de sus numerosas empresas públicas, y las rentas de su otro recurso natural —la tierra. En este «paraíso del libre mercado», el 87% de la tierra aún es de propiedad estatal y el 85% de la vivienda es suministrada por una entidad pública<sup>5</sup>. Como resultado, mientras que Singapur incrementó su inversión por trabajador once veces en las tres décadas después de su independencia, Chile ni siquiera duplicó esta estadística durante este período.

Esto es, en el muy derechista —pero ideológicamente pragmático— Singapur nunca hubo lugar para un «fetichismo» del sector privado (algo tan típico de América Latina desde las reformas). Simplemente no tenía sentido privatizar sus recursos naturales, ya

<sup>4</sup> Debido a su ubicación geográfica y aguas profundas, la British East India Company creó a Singapur como «*trading post*» para su comercio. Antes de la Segunda Guerra Mundial ya tenía el dique seco más grande del mundo, el tercer dique flotante y un gran depósito de combustible.

<sup>5</sup> Ver Chang y Rowthorn (1995).

que necesitaba de sus rentas y utilidades operativas para financiar su enorme impulso de inversión. Es la diferencia entre querer construir una nación, o solo un país al servicio de «*silly-billies*» (como el *Financial Times* llama ahora a los billonarios estilo latino).

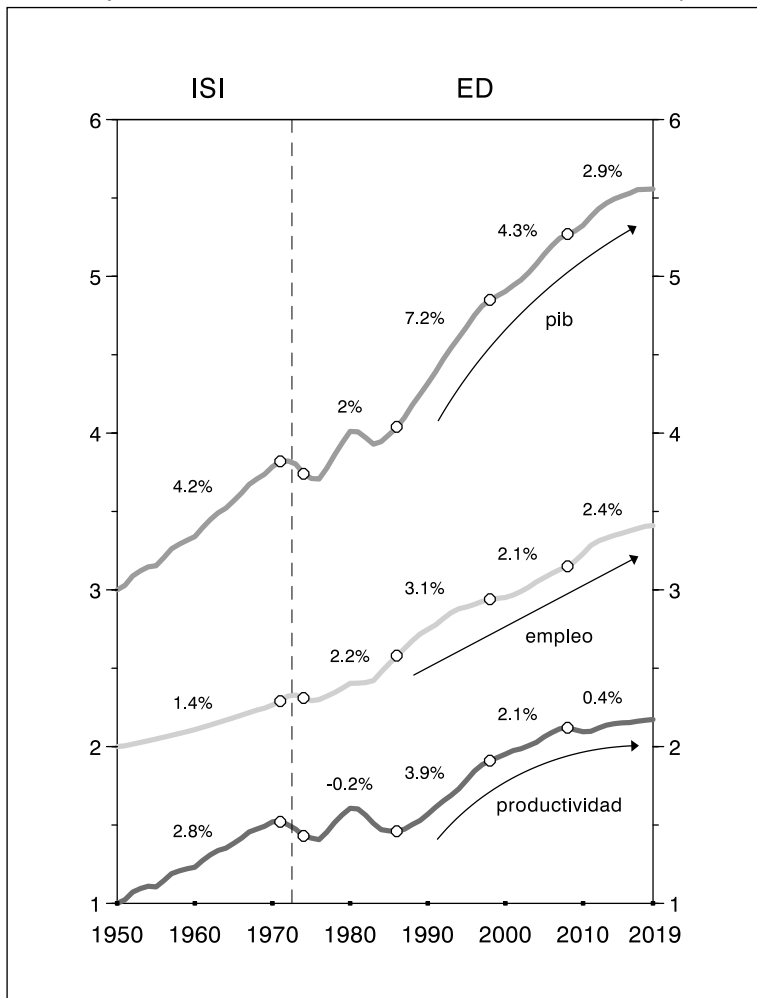
De hecho, la estrategia de desarrollo de Singapur es muy similar a la que intentó llevar a cabo en Chile el presidente Balmaceda en la década de 1880 con las rentas del salitre (ver más adelante). Pero mientras la élite capitalista de Singapur apoyó entusiastamente esta estrategia de desarrollo, la mayoría de la oligarquía chilena se opuso tenazmente a Balmaceda, ya que su política de desarrollo hubiese significado transformar para siempre a una economía y sociedad letárgica y predominantemente precapitalista. Dicha oposición creó tales presiones institucionales que condujeron al país a su primera gran guerra civil en más de medio siglo. Una en que la oligarquía tradicional y sus aliados británicos (aquellos afectados por los royalties del salitre de Balmaceda) estaban destinados al triunfo, después de forzar la conscripción de los obreros salitreros del norte a su causa. Un ejército mayoritariamente campesino del sur no pudo con ellos.

En Singapur, mientras tanto, hacía todo sentido para una élite capitalista, intensamente «promercado», usar las rentas de los recursos naturales de forma *productiva*, y apoyar ese desarrollo con empresas estatales en algunas áreas cruciales, en especial en la etapa de su «*catching-up*».

### *Crecimiento del PIB, empleo y productividad*

El Gráfico 3 muestra un hecho estilizado que pocos quieren recordar: a pesar de sus naturalezas tan opuestas, el crecimiento a largo plazo del PIB chileno fue idéntico (4,2% p.a.) en la ISI de la posguerra y en el modelo neoliberal post-1973 (el promedio para todo el período 1973-2019 también es 4.2% p.a.). A este lo llamaré modelo «extractivo-dual» (o ED), ya que incentivó el desarrollo de una economía dual donde coexistían lado a lado un sector exportador altamente productivo, pero puramente extractivo, con un gran sector no-transable de baja productividad (y bajo potencial de crecimiento de la productividad).

GRÁFICO 3. CHILE: PRODUCCIÓN, EMPLEO Y PRODUCTIVIDAD, 1950-2019



Productividad=PIB por trabajador. Cada serie es un número índice, en escala logarítmica, con base 1 en 1950 para productividad, 2 para empleo y 3 para el PIB. Promedios móviles de tres años.

Fuente: GGDC (2019; US\$2018, PPP).

Parece que lo que realmente importa para el crecimiento de la economía chilena en el largo plazo son cosas más complejas que políticas económicas. Sin embargo, esta similitud en el crecimiento promedio del PIB en el largo plazo en ambos modelos tiene diferentes componentes (empleo y productividad). Mientras que en la ISI la productividad crecía al doble de velocidad que el empleo (2,8% y 1,4%), durante el largo período post-1973 sucedía lo contrario (1,6% vs. 2,5%). Es decir, mientras que el crecimiento del empleo casi se duplicó, el crecimiento de la productividad —a pesar de su notable período 1986-98— se movió (cíclicamente) en la dirección opuesta. En total, entre 1974 y 2018 el empleo generó alrededor de dos tercios del crecimiento del PIB, pero el 80% de este terminó en servicios y construcción (sectores de baja productividad y un bajo potencial de crecimiento de productividad), sectores que a principios de 1970 generaban solo la mitad del empleo. A su vez, la productividad contribuyó en promedio con el otro tercio, pero en forma cambiante: durante el período de los Chicago Boys (1974-1986) de hecho cayó, y durante las dos décadas posteriores a 1998 creció solo un 1,3% anual. Entre 1986 y 1998, en cambio, creció al 3,9% p.a. En resumen, en cuanto al crecimiento de la productividad, hubo un período altamente dinámico de doce años (1986-1998), con dos períodos lamentables a cada lado<sup>6</sup>.

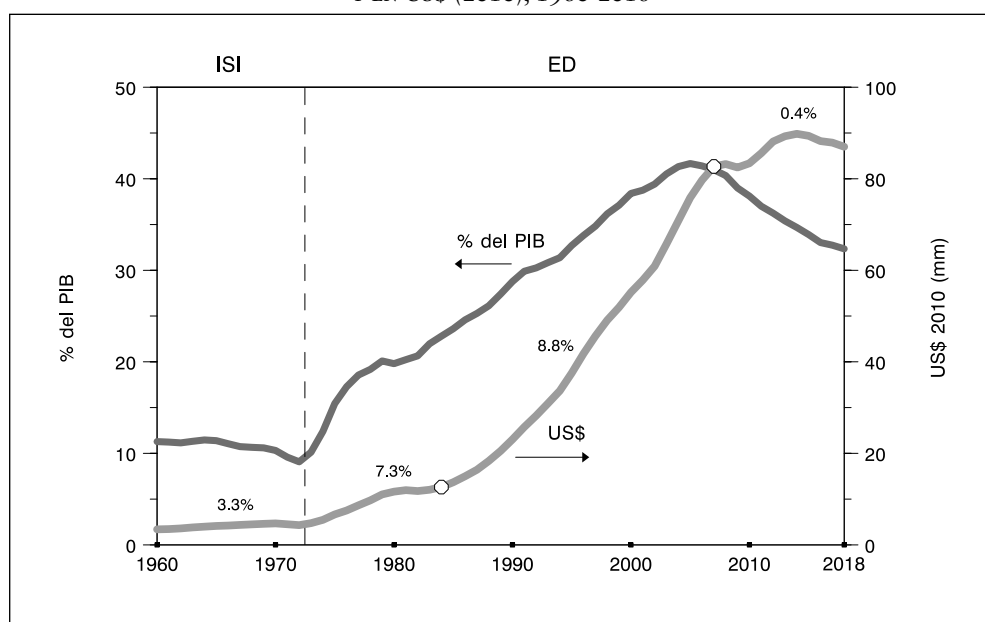
La desaceleración del crecimiento de la productividad post-1998 tuvo su origen en el hecho de que las dos áreas claves de la economía dual (exportaciones y servicios) se atascaron en sus respectivas trampas de ingresos medios, es decir, ambas fueron incapaces de «renovarse» («*upgrade*») luego de haber cumplido su labor (como lo habían hecho los sectores correspondientes en el Asia emergente, como en Corea del Sur, Singapur y Taiwán, entre otros). Mientras que en Chile el sector exportador topaba techo por su incapacidad de ir más allá que sus actividades meramente extractivas, el sector no-transable permanecía atascado en actividades laboralmente intensivas, pero de baja productividad y bajo potencial de crecimiento productivo. Aquí es donde yace el principal problema de la

<sup>6</sup> Si se combinan los períodos 1974-1986 y 1998-2018 (esto es, si se excluyen los años entre 1986 y 1998), en estos 33 años la productividad creció en promedio menos de un 0,7% p.a.

economía chilena: su incapacidad para sostener el crecimiento de la productividad vía una constante diversificación productiva. Sin duda, Krugman tiene razón: aunque «la productividad no lo es todo... a largo plazo es casi todo» (Krugman, 1994).

La incapacidad de avanzar en la cadena de valor llevó a que el ciclo exportador extractivo se desacelerara fuertemente en el nuevo milenio (especialmente en la minería), a pesar del «super-ciclo» de los precios de *commodities* y del acceso fácil a todo tipo de financiamiento (Gráfico 4).

GRÁFICO 4. CHILE: EXPORTACIONES COMO PORCENTAJE DEL PIB  
Y EN US\$ (2010), 1960-2018



mm=miles de millones. Promedios móviles de tres años.

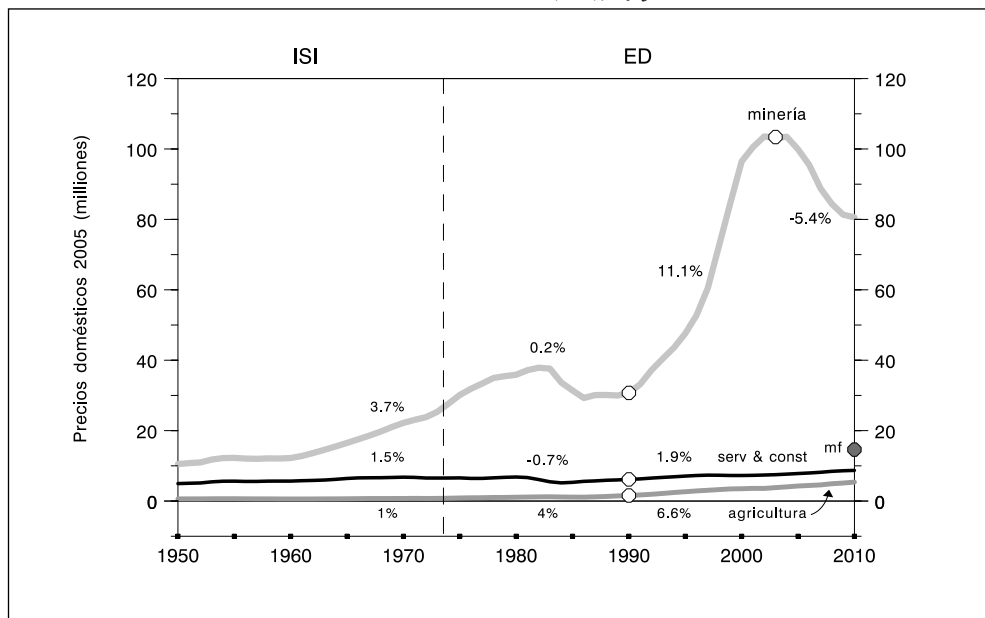
Fuente: WDI (2019; US\$2010).

### *La composición sectorial del producto*

El Gráfico 5 destaca la creciente naturaleza «dual» de la economía chilena desde las reformas neoliberales de la década de 1970. De hecho, llegaron a coexistir sectores con diferenciales de productividad

laboral de hasta un factor 30 —incluso la manufactura (mf), con sus niveles relativos generalmente altos de productividad, termina como una fracción de la minería y apenas por sobre los servicios y la construcción.

GRÁFICO 5. CHILE: PRODUCTIVIDAD LABORAL POR SECTOR EN EL PERÍODO ISI, Y EN EL EXTRACTIVO-DUAL (ED), 1950-2010



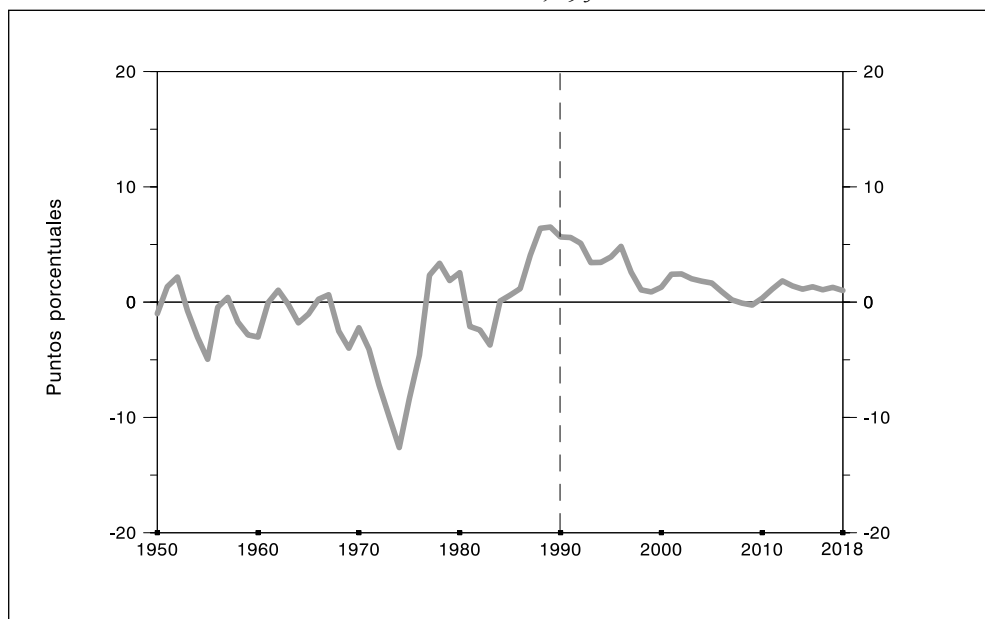
mf=manufactura; serv&const=servicios y construcción. Promedios móviles de tres años.

Fuente: GGDC (2018). Datos comparativos disponibles solo hasta 2010. Para el sector de manufactura durante todo el período, ver más adelante.

Debido a que el sector mineral-extractivo se negó a industrializarse, el crecimiento de su productividad —luego de incrementarse en un 11% p.a.— se vino abajo. Solamente la agricultura (incluye lo forestal, salmones y vino), con su mayor potencial de diversificación horizontal, fue capaz de continuar con un crecimiento de la productividad dinámico después de la década de 1990 (6,6% p.a.). Mientras tanto, los servicios y la construcción continuaron con su rápida expansión del empleo (3,5% p.a.), pero solo pudieron proporcionar un crecimiento de productividad del 1,9% p.a.

Por consiguiente, la economía chilena incluso comenzó a perder su «ventaja comparativa» dentro de América Latina (adquirida post-1986): cómo extraer más crecimiento del PIB del modelo «dual-extractivo», o ED. Y esta convergencia (Gráfico 6) tuvo lugar a pesar de la inestabilidad política y bajo crecimiento económico existente en otros lugares de la región.

GRÁFICO 6. TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB DE CHILE MENOS LA DEL RESTO DE AMÉRICA LATINA, 1950-2018



El resto de América Latina excluye a Chile (y también a Venezuela debido a datos poco fiables).

Fuente: GGDC (2019).

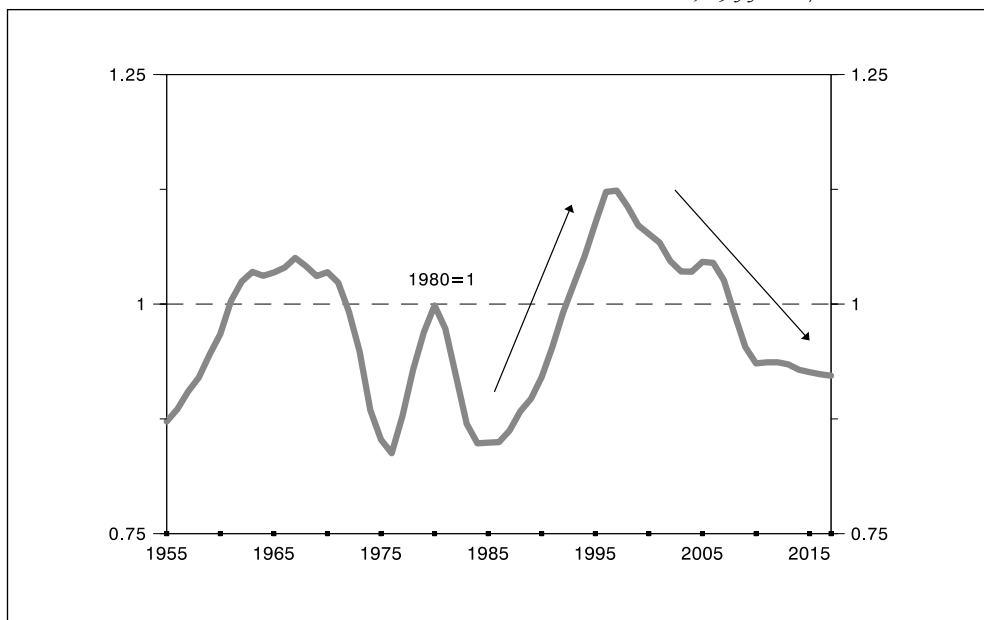
Esto sugeriría que una elite autocomplaciente, a la que le gusta creer que Chile es como una buena casa en un mal barrio, sufre de cierta grandiosidad delirante.

### «Productividad total de factores» (PTF) y la economía chilena

Inevitablemente, algunos se preguntarán si el (ya obsoleto) concepto neoclásico del PTF indica una imagen similar a la ya analizada

desde mediados de la década de 1980. Y así es (Gráfico 7), excepto que la desaceleración de 1990 comienza incluso antes (a mediados de la década). También sugiere que el «súper-ciclo» de precios de los *commodities* y el fácil acceso al financiamiento fueron oportunidades totalmente desaprovechadas.

GRÁFICO 7. CHILE: PRODUCTIVIDAD TOTAL DE FACTORES (PTF)  
EN UNA ECONOMÍA DUAL PURAMENTE EXTRACTIVA, 1955-2017



Promedios móviles de tres años.

Fuente: FRED (2019).

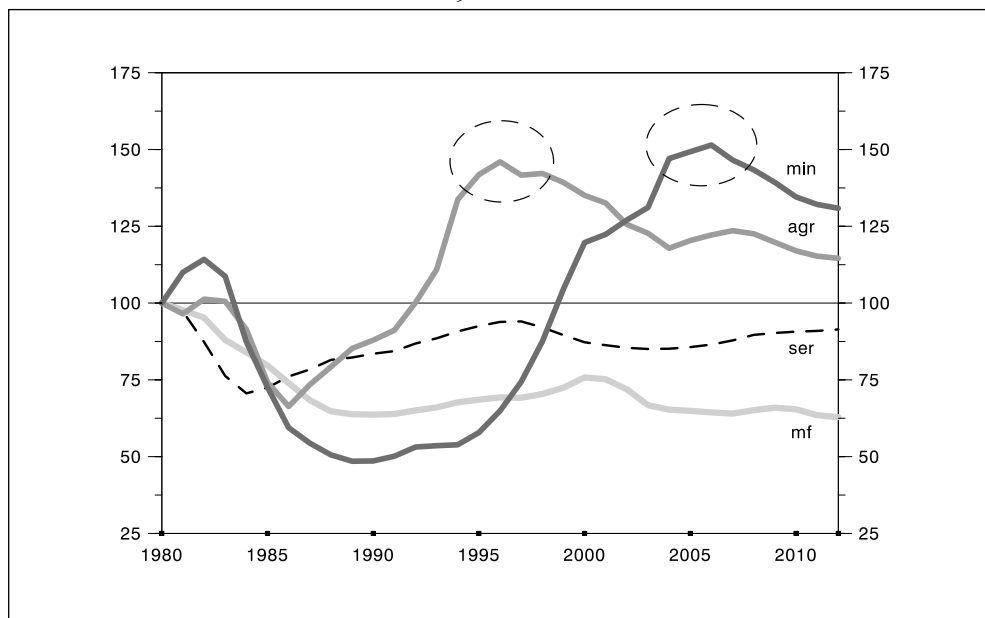
*Chile: ¿un caso de «catching-up» abortado? El potencial y las limitaciones de los recursos naturales como motores del crecimiento de la productividad cuando quedan atascados en actividades puramente extractivas.*

El Gráfico 8 muestra las dos facetas de un sector exportador puramente extractivo. Desde la recuperación de mediados de la década de 1980 en adelante, fue la agricultura (i.e., silvicultura, piscicultura, vinos, frutas y verduras) la que primero comenzó a cerrar



brechas de productividad con EE.UU. La minería lo hizo después, desde mediados de la década de 1990.

GRÁFICO 8. CHILE: BRECHAS DE PRODUCTIVIDAD CON ESTADOS UNIDOS, 1980-2012



agr=agricultura; mf=manufactura; min=minería; y ser=servicios. Cada línea es un número índice (1980=100) de la relación entre productividades laborales de Chile y EE.UU. (cada uno en términos reales y monedas locales). Un aumento implica que Chile está cerrando su brecha de productividad con EE.UU. y una baja, que se está quedando atrás. Promedios móviles de tres años.

Fuente: GGDC (2018; datos disponibles hasta 2012).

La pregunta que emerge de este gráfico es por qué se estancaron los procesos de cerrar brechas productivas en ambos tipos de actividades extractivas, y luego incluso comenzaron a revertirse. Parte de la respuesta es relativamente sencilla: cuando estas actividades puramente extractivas lograron niveles internacionales de competitividad, desapareció el desafío para un crecimiento rápido de la productividad. En adelante, estos sectores extractivos se concentraron en el aumento de la producción, tratando de mantener

su competitividad<sup>7</sup>. En cambio, lo que se necesitaba para sostener el impulso del crecimiento de la productividad era diversificarse hacia actividades con un mayor valor agregado, fomentando al mismo tiempo todas las industrias asociadas. Sin embargo, esto claramente no era la prioridad de las corporaciones (extranjeras o nacionales) involucradas en el sector —y por motivos que tienen poco que ver con eficiencias productivas, y mucho con distorsiones del comercio internacional, como las políticas comerciales chinas que incentivan las importaciones de recursos naturales lo menos procesados posible—<sup>8</sup>. A su vez, los gobiernos no han estado preparados para hacer algo al respecto, ni siquiera para disminuir la gran contaminación innecesaria que se produce por el transporte marítimo de productos más voluminosos<sup>9</sup>.

Lo que se puede destacar aquí es el contraste entre cómo los sucesivos gobiernos de centroizquierda no tuvieron problemas de «interferir en el mercado» para ayudar al desarrollo de actividades puramente extractivas (como la minería, silvicultura y piscicultura)

<sup>7</sup> Esto no siempre ha sido fácil; según Bloomberg la industria del cultivo de salmón, por ejemplo, ha sacrificado calidad para poder aumentar cantidad. Si bien su producción se duplicó en la última década (a US\$5 mil millones), llegó a utilizar para esto 1.400 veces más antibióticos que Noruega para una producción similar (<https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-08-01/bain-capital-s-patagonia-fishery-rigs-data-and-sparks-a-crisis>). Y un productor que aducía no seguir esta tendencia, estaba simplemente adulterando sus estadísticas (Ibid.). No debería sorprender, entonces, que los productores locales se ganaron el apodo de los «cow-boys de la industria mundial del salmón» (Ibid.). El problema es el poco temor a la ley: de llegar a ser condenado por algún fraude, en lugar de ir a prisión, es probable que uno solo sea enviado de vuelta a la universidad... Un juez «condenó» a dos grandes ejecutivos corporativos por un gran fraude tributario a seguir un curso de ética corporativa (¡con la condición de salir aprobados!).

<sup>8</sup> China es el único país que importa nueces chilenas con cáscara, soya argentina en porotos, petróleo pesado sin refinar, etcétera.

<sup>9</sup> Más de mil buques de carga salen cada año de Chile con concentrados de cobre; pero como este producto solo contiene alrededor de 30% de mineral, el equivalente de al menos 700 de esos buques transportan solo escoria. De hecho, en términos de volumen, ¡esta escoria es el mayor producto de exportación de Chile! Y esta polución es la contribución chilena más absurda al cambio climático —i.e., la que sería más fácil de evitar—. Lo único que se necesitaría para detenerla es un *royalty* más alto a las exportaciones de concentrados que a las de cobre refinado, lo que obligaría a fundir ese concentrado en Chile.

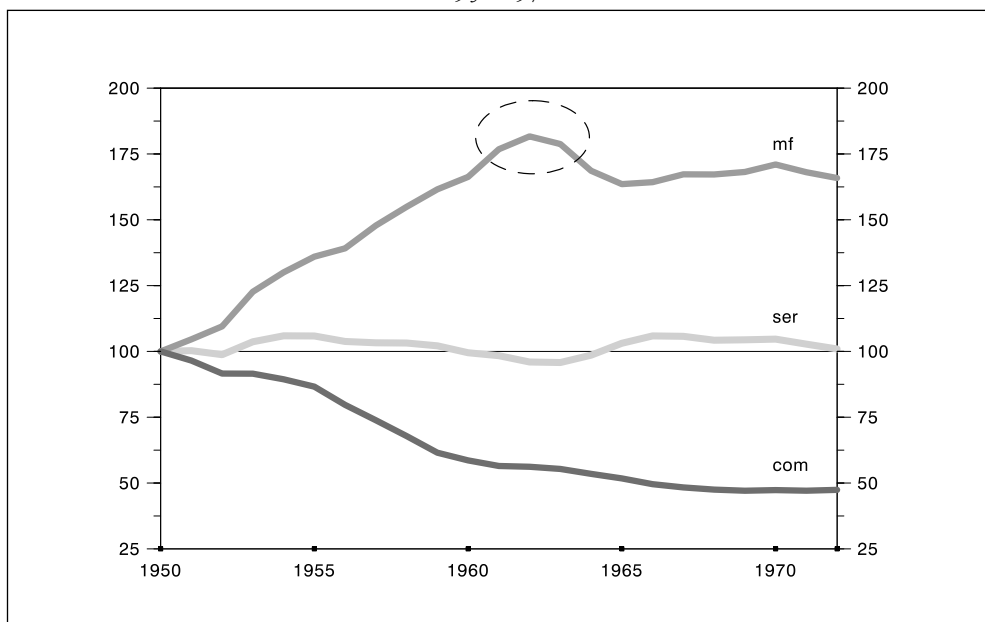
—y con políticas abiertamente «verticales»<sup>10</sup>—. Sin embargo, estos mismos gobiernos fueron completamente reacios a hacer lo mismo respecto al procesamiento industrial de dichos *commodities*. Como se analiza más adelante, parece que la «nueva izquierda» nunca fue capaz de liberarse de los fantasmas de su pasado proindustrialización... Por lo tanto, cuando llegó el momento de añadir valor agregado manufacturero a los recursos naturales, o regular el inmenso daño medioambiental de las actividades extractivas (como la silvicultura), o controlar la calidad básica de la producción primaria (por ejemplo, piscicultura), se convierten repentinamente en estrictos «libremercaderistas». Poco entendían estos nuevos neoliberales que en el mundo globalizado y paradigma tecnológico actual, la única «ventaja comparativa» que importa es la que ha guiado la industrialización en varios países del Asia emergente: como nos explica tan claramente el gobernador del Banco de Corea, «hicimos lo que se nos dio la gana, pero lo que hicimos, lo hicimos bien».

El Gráfico 8 también muestra claramente el pobre rendimiento de la manufactura en Chile, asociado a la falta de política industrial, en especial en relación con la industrialización de los recursos naturales. Este fue el sector que perdió más terreno en términos de cerrar brechas productivas con EE.UU. —y para qué decir respecto del Asia emergente (Sección 2.6), fenómeno común a toda América Latina (incluso el México del TLCAN).

Sin embargo, en Chile las «cerradas de brecha abortadas» —como las de la agricultura y minería— no son nada nuevo; durante la ISI, la manufactura también siguió un ciclo similar en su proceso de «*catching-up*» (Gráfico 9).

<sup>10</sup> Para un análisis de cómo sucesivos gobiernos se convirtieron en actores claves en las primeras etapas de algunas actividades extractivas, ver Lebdioui (2019). El primer gran subsidio «vertical» en el nuevo modelo «DE» fue implementado para la silvicultura por el último ministro de Hacienda de Pinochet, con la excusa de ser un incentivo para la reforestación, con el objetivo de detener la erosión del suelo debido a la tala indiscriminada de bosques nativos —algunos conteniendo árboles milenarios (incluyendo alerces y araucarias).

GRÁFICO 9. CHILE: BRECHAS DE PRODUCTIVIDAD CON ESTADOS UNIDOS, 1950-1972



Como Gráfico 8, y com=commodities. Promedios móviles de tres años.

Fuente: GGDC (2018).

¿Reflejan estos dos eventos —manufactura en los 60, y agricultura y minería en los 90 y 2000— dinámicas similares, o se trata de una mera coincidencia? Ambos presentan un fenómeno subyacente común: la inhabilidad de los mercados (distorsionados), empresarios (rentistas) y gobiernos (cooptados) para forzar los pasos siguientes que son necesarios para sostener el *catching up* en el tiempo. Así como la ISI fue incapaz de ir más allá de su modelo de «economía cerrada», hacia etapas más especializadas y abiertas, el modelo «DE» se quedó atascado en sus actividades puramente extractivas. Esta es la «trampa del ingreso medio» en la que caen muchos países emergentes, al creer que el tránsito hacia un status de ingreso alto consiste en hacer «más de lo mismo», ojalá mejor —aún cuando un paquete de políticas económicas ya haya contribuido en lo que podía dar y se hubiese transformado en contraproducente.

Esta perpetua «neofobia» de las oligarquías latinoamericanas —su temor de cualquier cosa nueva, incluyendo cambios de rutina— es

quizás el mayor obstáculo al desarrollo de la región. Y esta vez este temor de lo nuevo ha llevado incluso a una mayor rigidez en cuanto a políticas económicas, pues también se transmitió a la ideología de la «nueva izquierda».

*Manufactura: el incómodo gran problema que todos prefieren ignorar. La «destrucción no creativa» de un antiguo motor de crecimiento*

Tal vez nada revela de mejor manera la actitud de «marcha atrás» que tuvieron las reformas neoliberales en América Latina que lo que sucedió con la manufactura. Esto se resume mejor en las palabras del presidente del Banco Central de Brasil cuando le preguntaron cuál era el propósito de las reformas neoliberales de Cardoso: «deshacer cuarenta años de estupideces», fue su respuesta (Veja 15/11/96). En Chile, existió una actitud «marcha atrás» idéntica; por ejemplo, *El ladrillo*, una publicación de los Chicago Boys anterior al golpe, llama a hacer exactamente lo mismo: la revocación completa de la ISI, es decir, multiplicar todas sus políticas por -1 (CEP, 1992). Lo que era «virtud» ahora se predica que es «vicio», y lo que era «vicio», «virtud».

Resulta poco probable que la estrategia más apropiada para el desarrollo y sus políticas económicas asociadas tuvieran principios orientadores tan simples; además, solo ideologías poco imaginativas necesitan demonizar todo lo que sucedió anteriormente para poder romantizar sus propias propuestas.

Este discurso ideológico poco sofisticado refleja claramente la rigidez con que se implementaron las reformas en la región, y su pobre resultado. En términos del crecimiento de la productividad, por ejemplo, el promedio para América Latina (incluso excluyendo a Venezuela) colapsó de un 2,8% p.a. entre 1950 y 1980 a solamente 0,2% entre ese año y 2018. De hecho, en países como Brasil y México, la ISI había aportado una de las tasas de crecimiento más rápidas en el mundo —en Brasil, 6,8% p.a. para 1950-80, multiplicando su PIB por más de siete (y Costa Rica por 6,6, México por 6,4, República Dominicana por 5,6 y Ecuador por 5,2) (GGDC,

2019). Solo una versión talibán-latina podría haber calificado estos años como «años de estupideces». Por supuesto que Brasil no logró reactualizar su ISI en la década de 1970, por lo que esta estrategia de desarrollo se tornó contraproducente, pero ese es otro asunto (Pérez, 2002 y 2015; Palma, 2013a).

Y el fundamentalismo neoliberal (el «deshacer cuarenta años de estupideces»), propia de la edad de las tinieblas, golpeó con especial fuerza a la manufactura en toda la región; en Brasil, por ejemplo, la tasa de crecimiento de este sector se desaceleró con más rapidez *que en cualquier otro país en el mundo*, de 8,2% p.a. entre 1950 y 1980 (período en el que la producción aumentó diez veces), a menos de 1% desde entonces. Cuán diferente de Asia emergente, donde las reformas económicas no se implementaron para revertir mecánicamente sus estrategias de industrialización, sino que *para reforzarlas* y ayudarlas en su adaptación al nuevo paradigma tecnológico y orden mundial. En América Latina, en cambio, el no muy original discurso neoliberal estilo «marcha atrás» parecía mas bien una brújula cuyo «norte magnético» se había simplemente trasladado al polo sur, lo que condujo a una «destrucción no creativa» de la manufactura de la ISI. Mientras tanto, el Asia emergente no podía creer su suerte, ya que esto le abría innumerables oportunidades productivas.

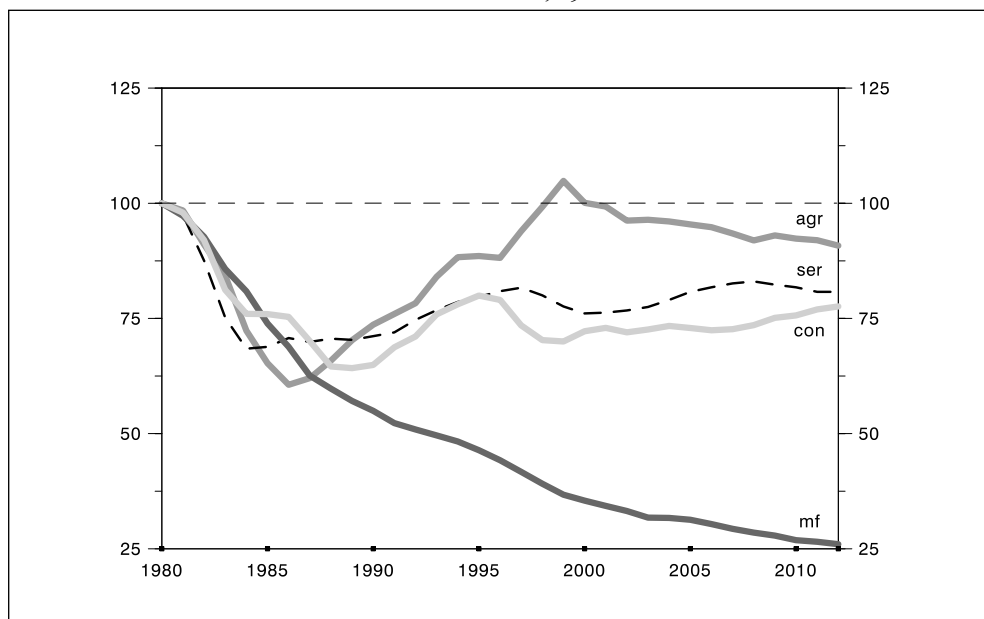
Esta nueva estrategia de desarrollo latinoamericana llevó además a extrañas alianzas políticas, élites rentistas insaciables, una intelectualidad progresista capturada, ciudadanos pasivos y una imaginación social paralizada (embelesada con las «certezas absolutas» de la nueva ideología hegemónica). El estallido social en Chile de octubre de 2019 se puede entender como un despertar ciudadano frente a la mediocridad de esta inercia autodestructiva — y un rechazo al dogma neoliberal de que había que aceptar lo que estaba sobre la mesa, pues “no había alternativa” —.

Como se sugirió, una profunda reorganización de la ISI era, por supuesto, esencial, ya que varias de sus políticas ya habían dado lo que podían dar, y se habían transformado en contraproducentes, y un nuevo paradigma tecnológico y economía mundial estaban creando nuevos desafíos. Pero era bien poco probable que la respuesta más eficiente a todo eso haya sido la de los Chicago Boys o los neoliberales de Cardoso: «virtud» a «vicio» y «vicio» a «virtud». Y aún

menos probable que esa nueva receta todavía siga siendo la más eficaz medio siglo después, cuando prácticamente todo ha cambiado en la economía mundial.

Al igual que en Brasil, no hay otro sector donde las consecuencias de esta rígida ideología en Chile sea más evidentes que en lo que pasó con la manufactura (Gráfico 10).

GRÁFICO 10. CHILE: BRECHAS DE PRODUCTIVIDAD SECTORIALES  
CON COREA DEL SUR, 1980-2012



Como Gráfico 9. La minería no está incluida, ya que es insignificante en Corea del Sur. Promedios móviles de tres años.

Fuente: GGDC (2018).

El Gráfico 10 ayuda a dilucidar el puzle que se muestra en el Gráfico 1: el gran contraste entre los procesos de cerrar brechas de productividad de Chile y Corea del Sur respecto a EE.UU. En realidad, aparte de la manufactura —donde el nivel de productividad relativo chileno cae como en una montaña rusa respecto de Corea del Sur (cuyo crecimiento de la productividad triplica el de Chile)—, hay poca diferencia en el crecimiento de la productividad de los otros sectores entre ambos países. Es este abandono de la manufactura,

resultado de la falta de diversificación económica hacia actividades más intensivas en conocimiento por parte de un empresariado rentista, de una ideología oscurantista y de un Estado falto de imaginación, es el factor clave del retraso chileno para «cerrar brechas» productivas. Corea del Sur no solamente creció más rápido, sino que *más de dos tercios* de ese crecimiento se debió a un aumento en la productividad; en Chile desde fines de la década de 1990 sucedió a la inversa: un crecimiento mediocre, con solo un tercio atribuible al de la productividad.

La nueva estrategia de desarrollo «DE» no tenía contemplada en su agenda a la manufactura, incluida su renuencia a industrializar los productos primarios. Es por tales motivos que, en 2005, llamé a lo que ocurrió con la manufactura en América Latina después de las reformas económicas como una «desindustrialización prematura»: una que obstruía su transición hacia una etapa más madura y autosuficiente en términos kaldorianos, es decir, una capaz de generar procesos de causalidad acumulativa, caracterizada por la retroalimentación positiva en el sistema, y susceptible de lograr un crecimiento que se perpetúa a sí mismo<sup>11</sup>.

Un estudio reciente de McKinsey (2019a y 2019b) examinó a 71 economías en desarrollo y seleccionó a 18 por desarrollar un crecimiento *sostenido* del PIB, y ninguna provenía de América Latina. De hecho, todas las que tenían «rendimientos sobresalientes a largo plazo» se ubicaban en el Asia emergente. Además, también enfatiza que en estos países más de dos tercios del crecimiento del PIB a lo largo de los últimos treinta años se origina en el aumento de la productividad, fenómeno correlacionado con la industrialización —con un alza de productividad anual promedio de un 4,1%, versus un 0,8% para las otras 53 economías emergentes (Ibid.).

---

<sup>11</sup> Ver, en particular, Kaldor (1967). Para «desindustrialización prematura», ver Palma (2005y 2008); sobre un concepto equivalente, desarrollado una década después, ver Rodrik (2015). Sobre cómo neutralizar el ‘síndrome holandés’, ver por ejemplo, Bresser Pereira (2020).



Desde la revolución industrial, la manufactura ha sido el camino para transitar desde la pobreza a la abundancia; los neoliberales trataron de reinventar la rueda, pero fue en vano. En Chile, todos se deslumbran cada vez que alguien logra desarrollar un nuevo emprendimiento en el sector de servicios, pero ningún país se ha sobrepuesto a la «trampa del ingreso medio» porque logra que otra persona le haga las compras en supermercados y, menos aún, porque esto solo sea posible por lo barato que es la mano de obra (Palma, 2019b).

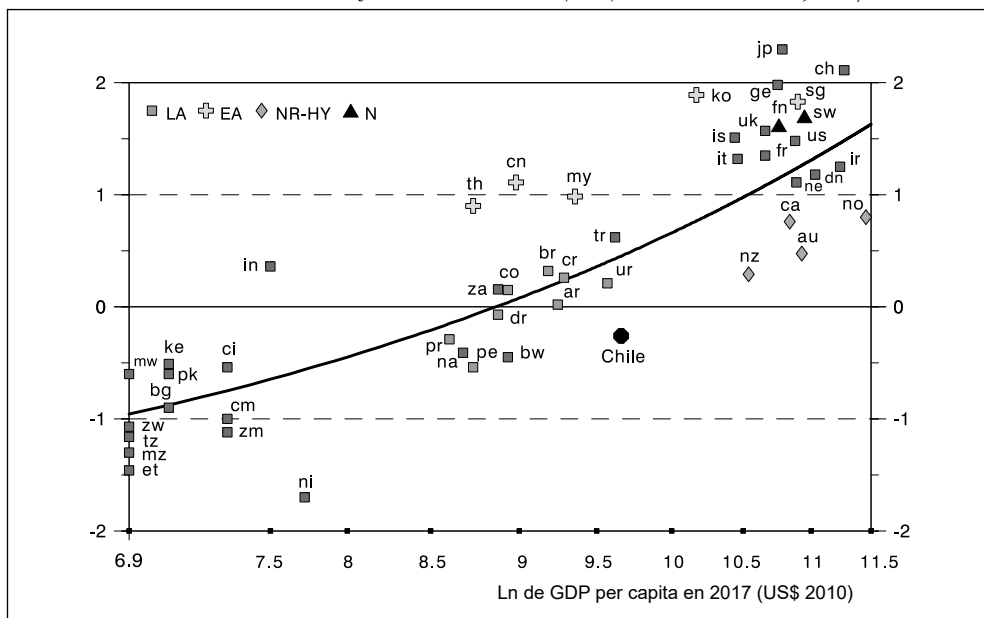
### *El Índice de Complejidad Económica (ECI) y la falta de diversificación productiva en Chile*

El ECI, elaborado por el Observatorio de Complejidad Económica en el Media Lab de MIT, contiene información sobre la diversidad y sofisticación de las exportaciones de un país<sup>12</sup>. Este índice calcula la intensidad de conocimiento de una economía midiendo la de sus exportaciones. Un valor bajo relativo al PIB p.c., como el de Chile, indica que las exportaciones no son muy sofisticadas, o sea, que tienen poca intensidad en conocimiento. Este índice muestra cómo el sector exportador puramente extractivo de Chile es relativamente limitado en conocimiento incluso para los estándares latinoamericanos (Gráfico 11).

---

<sup>12</sup> Ver ECI (2019).

GRÁFICO 11. COMPLEJIDAD ECONÓMICA (ECI) Y PIB PER CÁPITA, 2017



LA=América Latina; EA=Asia Emergente; NR-HY (países de altos ingresos, ricos en recursos naturales)=Australia, Canadá, Noruega y Nueva Zelanda; y N= otros nórdicos. au=Australia; bg=Bangladesh; bw=Botswana; ca=Canadá; ch=Suiza; ci= Costa de Marfil; cm=Camerún; co=Colombia; cr=Costa Rica; dr=República Dominicana; et=Etiopía; fn=Finlandia; fr=Francia; ge=Alemania; ir=Irlanda; is=Israel; it=Italia; jp=Japón; ke=Kenia; mw=Malawi; mz=Mozambique; na= Namibia; ne=Países Bajos; ni=Nigeria; no=Noruega; nz=Nueva Zelanda; pe=Perú; pk=Pakistán; pr=Paraguay; sw=Suecia; th=Tailandia; tr=Turquía; tz=Tanzania; uk=Reino Unido; us=Estados Unidos; ur=Uruguay; za=Sudáfrica; zm=Zambia; y zw=Zimbabue. Otros países como en gráficos anteriores. El  $R^2$  de la regresión es 58%, y todos los parámetros son significativos al 1%<sup>13</sup>.

Fuente: ECI (2019).

La paradoja es que el mejor desempeño regional de Chile después de 1986 ocurrió a pesar de exportar productos relativamente menos sofisticados dado su PIB p.c. Tal vez, esto puede tener un efecto de

<sup>13</sup> Es importante recalcar que esta regresión solo es una *descripción* transversal simple de diferencias en complejidad económica entre países, categorizada por PIB p.c. Es decir, no debe ser interpretada en un sentido «predictivo», porque hay dificultades con curvas estimadas con un solo corte transversal, en especial si no se cumplen las restricciones de homogeneidad (ver Pesaran et al., 2000). Las estadísticas “t” se construyeron utilizando “errores estándar consistentes de heterocedasticidad”, según la metodología de White.

doble filo sobre el crecimiento, lo que puede estar asociado con los dos ciclos de Chile desde mediados de los años 1980. La relativa simpleza de sus exportaciones (dado su PIB p.c.) bien puede haber ayudado a su recuperación posterior a la crisis de 1982, pero luego de alcanzar competitividad internacional en dichas actividades puramente extractivas a mediados de los 1990, la falta de intensidad en conocimiento de sus exportaciones pudo pasar a ser un obstáculo para un crecimiento de la productividad más sustentable en el tiempo.

Al mismo tiempo, esto está asociado con un nivel vergonzoso de gasto en investigación y desarrollo (I&D): solo 0,36% del PIB —¡y solamente alrededor de un tercio de este proviene del sector privado! (OECD, 2019)—. En Corea del Sur e Israel, en cambio, la cifra es de 4,3%, y alrededor del 80% proviene del sector privado. Es decir, mientras que en Chile este sector invierte un mero 0,1% del PIB en I&D, en dichos países lo hacen en un monto equivalente al 3,3%. De hecho, relativo al PIB, la I&D de Chile hoy en día es similar al que presentaba Corea del Sur en la década de 1960, antes de su industrialización, cuando exportaba productos primarios (WDI, 2019). Y en términos de dólares, Chile gasta hoy en día *menos del 2%* de lo que hace Corea del Sur en este ámbito: (WDI, 2019; OECD, 2019). Chile también gasta muy por debajo de sus pares: el promedio del gasto en I&D entre países de ingresos medios altos es de 1,8% del PIB. De hecho, gasta menos de la mitad del insignificante promedio latinoamericano (0,9%), e incluso menos que Etiopía (0,6% del PIB) o el promedio del África Subsahariana (0,5%). Y como la pobreza de la ideología neoliberal contemporánea no parece tener límites, lo único que se le ocurre al gobierno actual en esta materia es proponer «incentivos» tributarios al respecto<sup>14</sup>.

Básicamente, y al contrario de lo que predica nuestra ideología económica hegemónica, el gasto en I&D no sigue a «oportunidades» o «incentivos», sino que a «necesidades». O sea, dada la poca ambición que caracteriza a su estrategia de desarrollo, los *requerimientos*

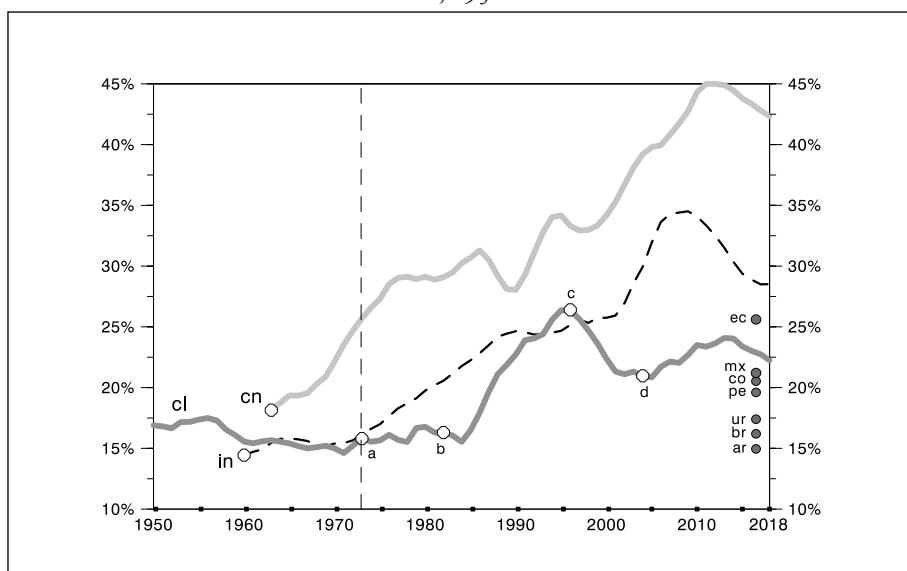
<sup>14</sup> Ver [https://www.df.cl/noticias/economia-y-politica/pais/fontaine-en-innovacion-estamos-revisando-el-incentivo-tributario-a-i-d-a-las-empresas/2019-09-12/190843.html?utm\\_source=email&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=Titulares\\_13092019&utm\\_content=Link\\_Nota&utm\\_mc=e7f7c38ea7ecaecdef811445f9116dab](https://www.df.cl/noticias/economia-y-politica/pais/fontaine-en-innovacion-estamos-revisando-el-incentivo-tributario-a-i-d-a-las-empresas/2019-09-12/190843.html?utm_source=email&utm_medium=email&utm_campaign=Titulares_13092019&utm_content=Link_Nota&utm_mc=e7f7c38ea7ecaecdef811445f9116dab).

actuales de I&D de Chile pueden no estar tan lejos de sus niveles grotescos de I&D. Y esto, por supuesto, crea un círculo vicioso, ya que la única forma de aprender a innovar es innovando...

### *El ambiguo desempeño de la inversión*

En Chile, la inversión ha seguido cuatro ciclos distintivos desde el comienzo de las reformas neoliberales (Gráfico 12).

GRÁFICO 12. CHILE, CHINA E INDIA: INVERSIÓN COMO PORCENTAJE DEL PIB, 1950-2018



Acrónimos como en figuras anteriores, y ec=Ecuador. Para Chile, a=Golpe de Estado en 1973, b= crisis económica de 1982; c=fin del ciclo de rápido crecimiento 1986-1998; y d=comienzo del «súper-ciclo» de precios de *commodities*. Promedios móviles de cinco años.

Fuente: WDI (2019).

En Chile, el primer ciclo —de «a» a «b»— ocurrió durante algo más de la primera década de las reformas, cuando la inversión continúa con su rendimiento mediocre anterior. Luego, con la recuperación del colapso de 1982 y el cambio de actores tanto en la formulación de políticas como en la élite capitalista, la inversión se disparó (período de «b» a «c»). Este segundo ciclo estuvo asociado

al *boom* extractivo exportador (Gráfico 8) y la recuperación de la economía nacional.

Y como sugirió tan acertadamente Díaz-Alejandro (1989), el éxito de *cualquier* conjunto de políticas económicas depende más del grado de apoyo que logra concitar que de su lógica interna. En este caso, la decisión de la oposición democrática a Pinochet de no cuestionar el modelo neoliberal durante el plebiscito de 1988 (para transformarlo en uno sobre la democracia y los derechos humanos, y no sobre el modelo económico, como quería Pinochet), no solo los ayudó a ganar el plebiscito, sino que también impulsó la tasa de inversión hacia niveles sin precedentes. Sin embargo, como sucede a menudo con las ideologías, aunque este apoyo improvisado al modelo fue producto de una «necesidad inmediata» (ganar el plebiscito), muy pronto se transformó (sin que nadie pareciera darse cuenta) en política, luego en estrategia y finalmente en la ideología hegemónica de la centroizquierda.

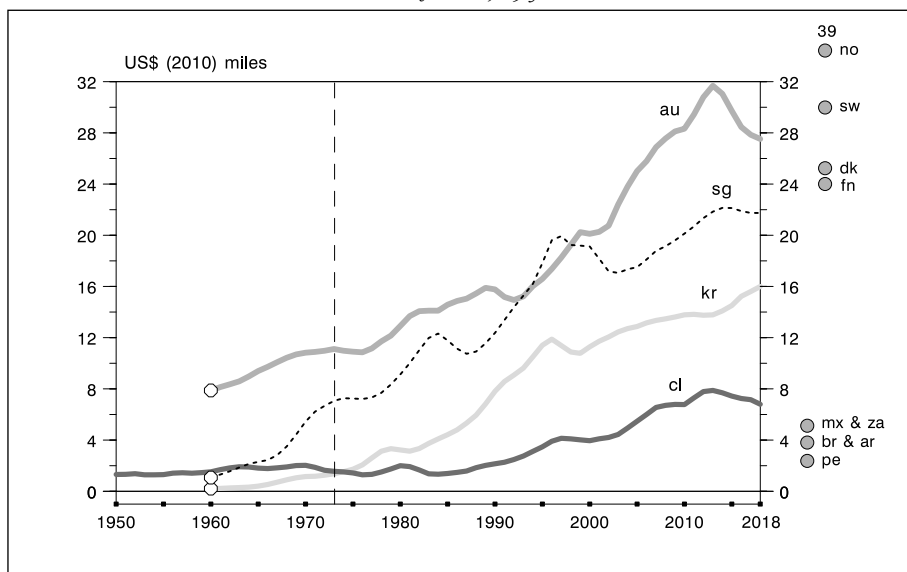
Aunque el creciente apoyo al modelo «DE» de los gobiernos de centroizquierda ayudó a mantener el impulso de inversión hasta mediados de la década de 1990, eso también hizo disminuir progresivamente su capacidad de pensamiento crítico, ya que la «nueva izquierda» —que aún luchaba con sus fantasmas del pasado— era particularmente vulnerable a la «neofobia»<sup>15</sup>. Este creciente temor de romper con la rutina fue un factor crucial que limitó la capacidad para continuar cerrando brechas productivas hacia fines de la década de 1990, lo que condujo a la caída de la inversión durante el tercer ciclo (de «c» a «d»). Por último, durante el «super-ciclo» de los precios de *commodities* la inversión logró recuperarse nuevamente (especialmente en la minería extractiva), pero este nuevo aliento resultó ser de corta duración. Mientras tanto, lo fundamental de los recursos adicionales que proveía la bonanza exportadora se destinó en forma creciente al consumo, el cual creció del 65% del PIB en 2006 y 2007, al 76% al final del «super-ciclo» (2014) —populismo con esteroides, especialmente durante el primer período presidencial de Sebastián Piñera 2010-2014 (WDI, 2019)<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> En la política, tal como en el *Hotel California*, «algunos bailan para recordar, otros para olvidar».

<sup>16</sup> Ver también BC (2019).

Una imagen más positiva del período del «súper-ciclo» de precios de *commodities* surge cuando la inversión es medida «por trabajador» (en vez de como porcentaje del PIB; Gráfico 13).

GRÁFICO 13. CHILE, AUSTRALIA, COREA DEL SUR Y SINGAPUR: INVERSIÓN POR TRABAJADOR, 1950-2018



Acrónimos como en gráfico anterior.

Fuente: WDI (2019) y GGDC (2019).

Esta estadística nos ayuda a entender la renuencia de la oligarquía chilena para involucrarse en el procesamiento de *commodities*. Si bien la inversión *por trabajador* creció durante el primer ciclo extractivo (post-1986), y luego otra vez con la bonanza de los precios de recursos naturales (post-2002) —por lo que Chile terminó adelante de la región en 2018, con alrededor de US\$7.000 por trabajador—, el Gráfico 13 indica cuán lejos esta cifra está aún de la de Australia y otros países que se han embarcado con éxito en actividades que procesan *commodities* (extremo superior derecho de la figura). De hecho, estos países han aumentado su inversión por trabajador en un nivel tres o cuatro veces más alto que Chile —en un caso, más de cinco veces—. Y, algo poco conocido, estos niveles son incluso más altos que los de los países avanzados de Asia emergente, como Corea

del Sur, Taiwán o Singapur, quienes concentraron su industrialización en productos intensivos en conocimiento y en su «irradiación» (*«knowledge-spillover»*).

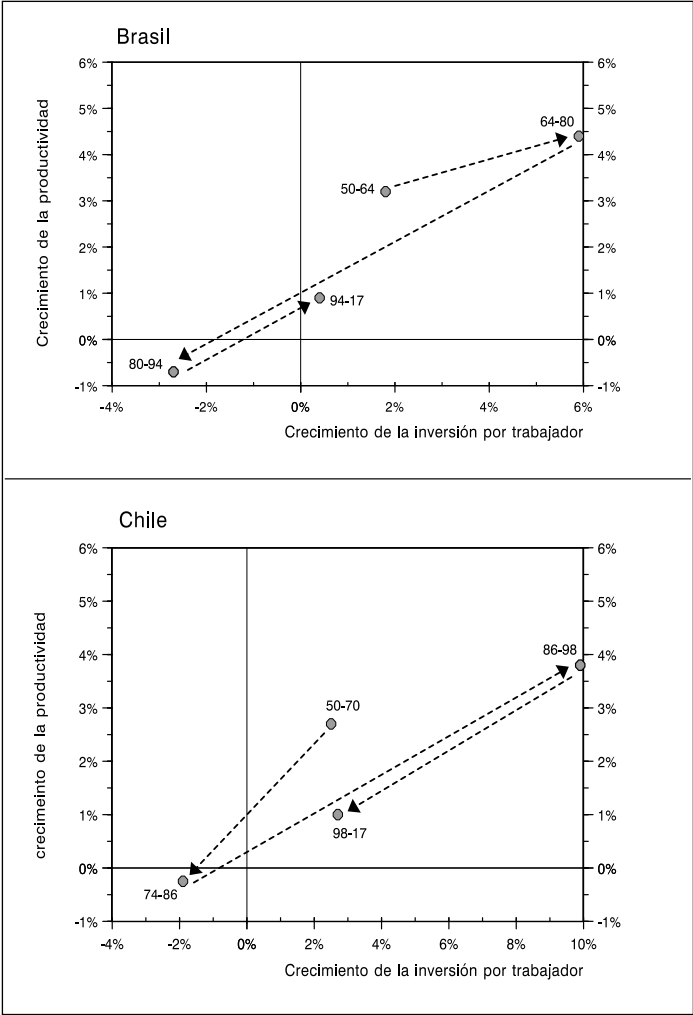
Puede que la industrialización de *commodities* no sea la forma más sofisticada de manufactura, pero parece ser una de las más intensivas en capital. Dado que todas las rentas de los recursos naturales son captadas *en el lado extractivo del negocio*, y como los mercados para *commodities* industrializados tienden a ser más competitivos que para otras actividades manufactureras (sus productos tienden a ser homogéneos y las tecnologías maduras), son pocas las rentas que se pueden captar en su procesamiento. Entonces, más allá de las utilidades operativas, las rentas asociadas a la innovación parecen ser las más atractivas, lo que no es el punto fuerte de Chile (o del resto de la región).

El Gráfico 13 también muestra el absurdo nivel de la inversión en el resto de América Latina, con la inversión actual por trabajador en Brasil, México y Argentina incluso *por debajo de la de 1980* (como lo ha sido a lo largo de todo este largo período). Tal vez el mayor crecimiento del PIB de Chile desde mediados de la década de 1980 no debería ser tan sorprendente —excepto que la «convergencia» de su crecimiento del PIB con el del resto de la región después de fines de los 90 (Gráfico 6) indica eventuales rendimientos decrecientes de la inversión por haberse quedado en la inercia de lo puramente extractivo.

Y mientras que en tantos países de América Latina la inversión por trabajador se mantuvo estancada después de 1980, la de Corea del Sur se multiplicó por 5, y la de India por 8, y la de China por más de 20 (y de acuerdo a algunas fuentes por casi 30; quizás sí es posible tener demasiado de algo bueno...).

Finalmente, el Gráfico 14 nos recuerda que dos de las tres principales experiencias de crecimiento en América Latina desde fines de la Segunda Guerra Mundial (aunque abortadas) —Brasil antes de 1980 y Chile después de 1986— se caracterizaron precisamente por su capacidad para incrementar sus niveles de inversión por trabajador de manera significativa. Sin embargo, ambas se caracterizaron también por su inhabilidad para mantener estos impulsos de inversión, lo que llevó a un colapso en el crecimiento de productividad.

GRÁFICO 14. BRASIL Y CHILE: CRECIMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD E INVERSIÓN POR TRABAJADOR, 1950-2017



Fuentes: Para productividad y empleo, GGDC (2019); para inversión, WDI (2019).

Otro tema que surge de esta figura es que en los dos países, el último período tiene una tasa de crecimiento de inversión por trabajador similar al primero, pero esto se asocia con una tasa de crecimiento de la productividad mucho menor (apenas como un tercio). Si bien hay muchos asuntos involucrados en este fenómeno (incluyendo el hecho de que ocurren dentro de paradigmas tecnológicos y órdenes

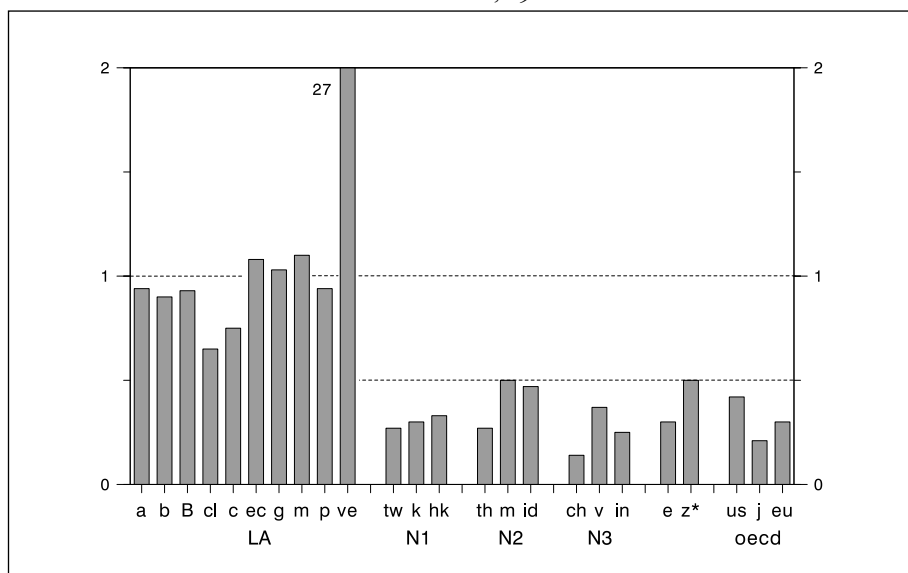


mundiales diferentes), se destaca el hecho de que una cantidad significativa de la inversión en el primer período (décadas del 50 y 60) se llevó a cabo en la manufactura.

### *El crecimiento del empleo y el incómodo rol de la desigualdad*

Como ya se ha enfatizado, una de las características fundamentales de las economías latinoamericanas desde la década de 1980 es su notable capacidad para generar empleo. El Gráfico 15 muestra esto «por unidad de crecimiento del PIB» (lo que se podría llamar, a grandes rasgos, «la elasticidad bruta del empleo»).

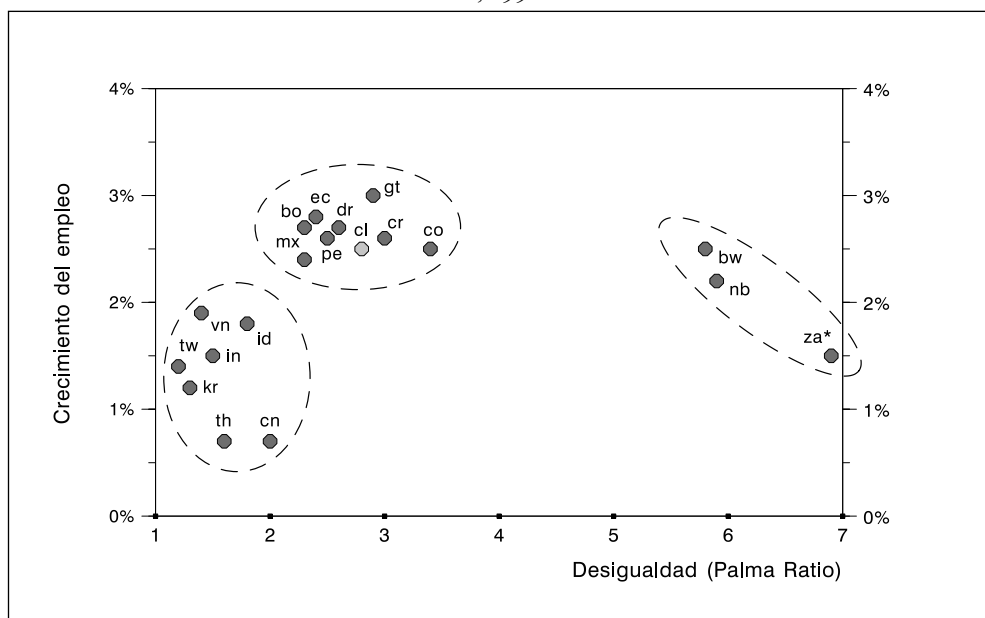
GRÁFICO 15. AMÉRICA LATINA, ASIA Y OCDE: ELASTICIDAD BRUTA DEL EMPLEO RESPECTO DEL PIB, 1980-2018



Elasticidad bruta de empleo=crecimiento del empleo por sobre el del PIB. En esta figura algunos acrónimos son diferentes a los usados anteriormente debido a limitaciones de espacio en el eje horizontal. a=Argentina; b=Bolivia; B=Brasil; c=Colombia; ec=Ecuador; e=Europa Oriental y Asia Central (media armónica de 26 países); eu=Unión Europea (la de los 15 países miembros de Europa Occidental); g=Guatemala; hk=Hong-Kong; id=Indonesia; j=Japón; k=Corea del Sur; m=México; p=Perú; th=Tailandia; ve=Venezuela; v=Vietnam; y z\*=Sudáfrica (desde el comienzo de la democracia, 1994). De lo contrario, como en figuras previas. N1=primera ola de industrialización en países asiáticos emergentes; N2=segunda ola; y N3=tercera ola. Fuente: GGDC (2019).

Mientras que en el resto del mundo los países tienden a generar una elasticidad «bruta» empleo-PIB menor a 0,5, en la mayor parte de América Latina esta elasticidad es cercana a 1, con el caso especial de Venezuela en 27... Como se sugirió, en Chile esto es el resultado de la gran capacidad que tienen los servicios y construcción para generar empleo; sectores responsables del 80% del empleo y que lo generan tres veces más rápido que el crecimiento de la población<sup>17</sup>. El resto de la región presenta un escenario del crecimiento aún más intensivo en trabajo. El Gráfico 16 ayuda a comprender este fenómeno latinoamericano, indicando una relación de tipo «U invertida» entre el crecimiento del empleo y la desigualdad en los países de ingresos medios.

GRÁFICO 16. DESIGUALDAD Y CRECIMIENTO DE EMPLEO EN PAÍSES DE INGRESOS MEDIOS, 1990-2018



Acrónimos como en figuras anteriores.

Fuentes: para empleo, GGDC (2019); y para desigualdad, WDI (2019) y Palma (2019a).

<sup>17</sup> Sobre empleo, ver INE (2019); sobre mano de obra barata, ver Durán y Kremerman (2018).

En la creación de empleo en países de ingreso medio parece haber un nivel «óptimo» de desigualdad —y uno bastante perverso—, en relación con el crecimiento del empleo. Y América Latina parece estar justo en ese punto, uno en el que los niveles de ingreso medio generan una fuerte demanda por servicios y construcción, y la alta desigualdad suministra la mano de obra barata para satisfacer dicha demanda (Palma, 2019a). En el Sur del África, en cambio, a pesar de ser también países de ingreso medio, si bien por la mayor desigualdad la mano de obra barata es aún más abundante, la obscena desigualdad significa que sus reducidas clases media y media alta no tienen los ingresos suficientes como para pagar por servicios o comprar donde vivir, por baratos que ellos sean (gracias a la sobreabundancia de mano de obra barata). En estos países, solo los grupos de ingresos altos pueden permitirse el lujo de los servicios que deseen, de modo que actualmente en Sudáfrica la cantidad de personas trabajando en labores de seguridad supera por sí sola al número de personas empleadas en *todo* el sector manufacturero (Palma, 2019a).

A su vez, en el Asia emergente, a pesar de su alto crecimiento del ingreso, el del empleo es solo alrededor de la mitad del de América Latina —aunque, obviamente, esto es así no solo por la menor desigualdad—. De hecho, entre 2000 y 2015 en el Asia emergente el crecimiento del empleo fue responsable de solo el 14% del crecimiento del PIB (mientras que la productividad lo fue del otro 86%); mientras tanto, en América Latina el empleo impulsó el 78% del crecimiento del PIB (y la productividad solo el otro 22%)<sup>18</sup>.

El gran problema de esta capacidad latinoamericana para crear tanto empleo barato —y de baja productividad, y en sectores de bajo potencial de crecimiento de la productividad—, como sucedió con Chile en el cambio de milenio, es *¿qué hacer cuando se comienza a acabar la mano de obra barata?* A medida que los servicios y construcción creaban empleos a un ritmo tanto más rápido que el crecimiento de la población, solo era cuestión de tiempo para que se comenzaran a encontrar con una escasez creciente de su insumo principal: mano de obra barata. Y cuando esto sucedió, al comienzo del nuevo milenio, el mercado laboral, institución en la cual

<sup>18</sup> Ver McKinsey (2019b).

históricamente trabajadores de baja calificación habían tenido que competir desesperadamente por empleadores, comenzó a cambiar por uno donde ahora empleadores, por primera vez, se veían obligados a competir por mano de obra barata... Y el sector servicios y construcción, y los hogares de ingresos medios y medios-altos (grandes consumidores de servicios baratos) no estaban acostumbrados a eso, ¡y no les gustó para nada!

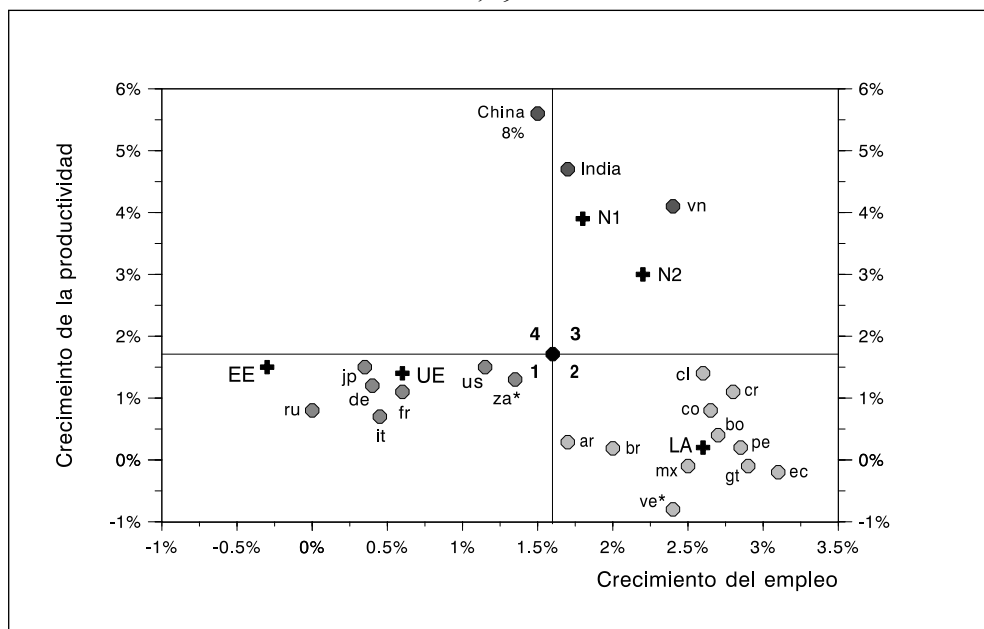
En este nuevo (y más civilizado) mercado laboral, no solo se generaba una fuerte presión —y por fuerza del mercado— para subir los salarios y mejorar las condiciones de trabajo, sino que esto también creaba «necesidades» (o compulsiones) para el crecimiento de productividad, el de la inversión y la absorción tecnológica. Así, algunas de las bases más enraizadas de la economía y la política latinoamericanas comenzaron a quebrarse. Y, como era de prever en Chile, fue un gobierno de «nueva izquierda» el que empezó a manipular este nuevo mercado laboral para revertir estas transformaciones, impulsando una inmigración masiva de mano de obra barata.

Michael Kalecki (1943) ya nos había advertido que el capitalismo tendría serios aprietos para enfrentar un período continuo de pleno empleo, o sea, sin un «ejército de reserva» de desempleados como su red de protección. Esto es aún más cierto en países de ingresos medios, altamente desiguales, con oligarquías meramente rentistas e instituciones neofóbicas.

### *La estrategia de desarrollo neoliberal de Chile (y América Latina) desde la perspectiva de la economía mundial*

El Gráfico 17 organiza a los países de acuerdo a su crecimiento de la productividad y del empleo.

GRÁFICO 17. TODOS LOS PAÍSES: TASAS DE CRECIMIENTO DE PRODUCTIVIDAD Y EMPLEO, 1980-2018



Acrónimos como en gráficos anteriores, y EE=Europa del Este; N1=Corea del Sur, Singapur y Taiwán; N2=Indonesia, Malasia y Tailandia; ru=Rusia; ve\*=Venezuela (crecimiento promedio de la productividad=-2,3).

Fuente: GGDC (2019). No se incluye al África Subsahariana, pues (a falta de encuestas laborales) sus estadísticas de empleo solo son conjeturas econométricas a partir de datos poblacionales.

Desde este punto de vista, el promedio global (círculo negro en la figura) identifica cuatro cuadrantes. En el primero («1») están los países cuyo crecimiento de productividad y del empleo desde 1980 están por debajo del promedio —y casi todos ellos son los países denominados «desarrollados» (¿geriátricos?)—. A su vez, el cuadrante «2» está poblado solo por América Latina, países capaces de generar crecimiento del empleo por sobre el promedio mundial, pero poco o nada de crecimiento de la productividad. De hecho, en promedio, un trabajador latinoamericano produce hoy en día casi lo mismo que en 1980 (solo 8% más), equivalente a una tasa de crecimiento anual promedio del 0,2% (GGDC, 2019). Resulta difícil imaginar una estrategia de crecimiento menos exitosa que la neoliberal, especialmente en el modo rígido y corrupto en que fue

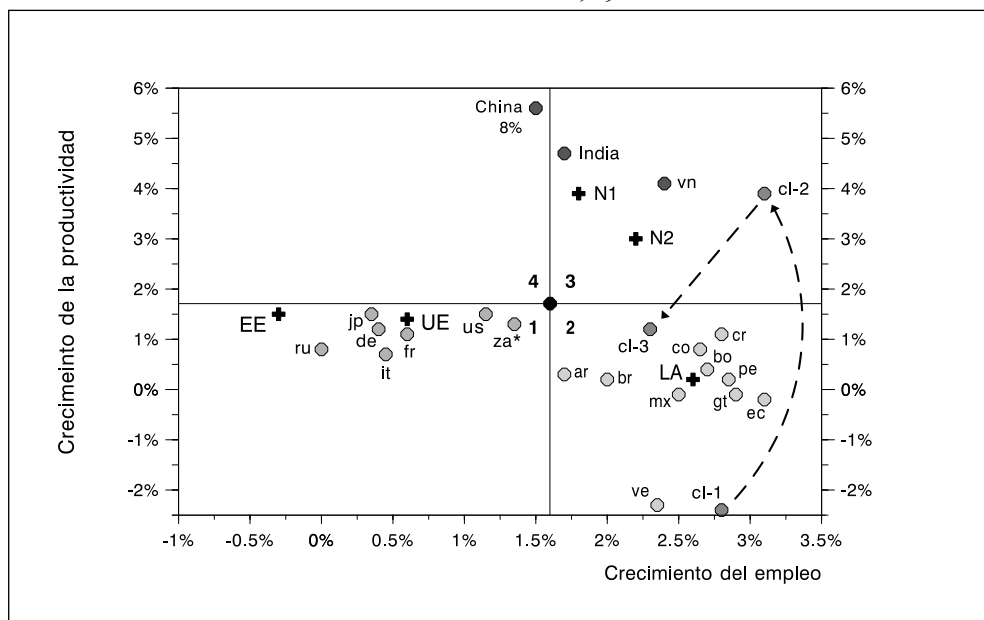
implementada en América Latina. Una de mis hipótesis es que, a pesar de las apariencias, nunca pudo superar su pecado original: el modo en que fue engendrada por los «Siete Magníficos», aquellos pioneros, honestos y desinteresados, que lo trajeron a la región: Pinochet, Salinas, Menem, Fujimori, Collor, Pérez y Bucaram.

Tal vez, lo que caracteriza al Chile neoliberal es el gran contraste entre sus comienzos tenebrosos y de ignorancia de la teoría económica (incluso de la neoclásica), y su época más civilizada después de 1990 —aunque, sin duda, la brecha entre el grado de «autosatisfacción» de sus élites económicas y políticas y la realidad continuó siendo la más grande en la región—. Se necesitó un estallido social de la magnitud del de octubre de 2019 para traerlos de vuelta a la realidad.

En términos del Gráfico 17, aunque el aumento del empleo de Chile es similar al promedio de la región, su crecimiento de la productividad es más alto, pero aún por debajo que el promedio global. A su vez, los países de Asia emergente monopolizan el cuadrante «3», incluyendo los de la primera ola de industrialización (N1: Corea del Sur, Taiwán y Singapur), la segunda (N2: Indonesia, Malasia y Tailandia) y la tercera (China, India y Vietnam), con China al borde izquierdo del cuadrante 3 en términos de su creación de empleos. De hecho, estos son los únicos países en el mundo capaces de generar simultáneamente altos niveles de productividad y empleo; algo así como ser los únicos capaces de poder caminar y mascar chicle al mismo tiempo.

Por último, el Gráfico 18 muestra «el síndrome latinoamericano»: cuando un país, como Chile, eventualmente logra moverse del cuadrante «2» al «3», resulta ser un estado temporal. Esta es la gran diferencia entre América Latina y Asia emergente: aunque por momentos ambos, junto con generar empleo, son capaces de lograr altas tasas de crecimiento de la productividad, solo el Asia emergente sabe cómo *mantenerlas* a largo plazo. ¡Esa es la diferencia entre ser un corredor de media-distancia y uno de maratón!

GRÁFICO 18. CHILE, O UN CORREDOR DE MEDIA DISTANCIA: DE «2» A «3», Y LUEGO DE VUELTA AL «2», 1980-2018



Para Chile, cl-1=1980-1986; cl-2=1986-1998; y cl-3=1998-2018. Acrónimos igual que gráficos anteriores.

Fuente: GGDC (2019).

El mensaje clave del Gráfico 18 es que América Latina parece tener la maldición de una «atracción gravitacional» hacia el cuadrante «2». Cada vez que un país logra pasar del cuadrante «2» al «3», eventualmente vuelve a casa (cuadrante «2»). En cambio, cuando un país del Asia emergente logra subir al cuadrante «3», logra mantenerse en ese lugar. En América Latina, en el mejor de los casos, encontramos corredores mediofondistas, como Chile entre 1986 y 1998, es decir, países que aceleran, pero que dentro de poco se quedan sin oxígeno y tienen que reducir su velocidad.

La capacidad de Asia emergente para «reactualizarse» cuando una estrategia de desarrollo ha cumplido su ciclo tiene mucho que ver con dicha resistencia de maratón. Por ejemplo, Corea del Sur abrió tempranamente su ISI para transformarla en una industrialización orientada a las exportaciones; Taiwán «gobernó los mercados» y China rápidamente invirtió los papeles con EE.UU. y la Unión

Europea<sup>19</sup>. Un componente esencial de este proceso es la capacidad de enfrentarse adecuadamente a las «fechas de caducidad» de un estilo de desarrollo. En el caso de América Latina, con su rigidez ideológica e institucional, en cambio, se tiende a extender artificialmente la «vida útil» de sus estrategia de desarrollo, como lo hizo Chile con la ISI en la década de 1960 (Gráfico 9), y como lo intenta hacer ahora nuevamente (mediante diversificación horizontal al exterior, y atraer mano de obra barata inmigrante). Esto es solo una receta para permanecer en el cuadrante «2».

Como es bien sabido, Corea fue desaconsejada por el Consenso de Washington contra su proyecto de industrialización; como nos recuerda un gobernador del Banco de Corea, cuando optaron por una rápida industrialización, les decían: «¡Cómo se les ocurre! Ustedes no tienen ventajas comparativas para hacer eso»<sup>20</sup>. De hecho, varios documentos del Banco Mundial se preguntaban cuál era el sentido de que Corea transformara hierro de primera en acero de segunda, y luego ese acero en autos de tercera. Sin embargo, no tardó mucho para que los autos coreanos (como antes sus equivalentes japoneses) se hicieran tan comunes en los mercados mundiales como el whiskey escocés, el salmón noruego o el vino francés (Chang, 2002). De hecho, como dijo tan certeramente el funcionario surcoreano ya citado (alguien quien, claramente, entiende de teoría económica), la ventaja comparativa de su país era «hacer lo que se nos daba la gana, pero lo que decidíamos hacer, lo hacíamos bien».

Además, como nos enseña la nueva teoría de la distribución de ingresos (Palma, 2019a), niveles bajos de desigualdad son sustentables solo si están anclados en estructuras productivas que lo generen, como en Corea y Taiwán. En cambio, si solo se sustentan en impuestos y transferencias, como en Europa (Este y Oeste), se parecen cada vez más a un barco haciendo agua.

<sup>19</sup> Sobre Taiwán, ver Wade (2002). De acuerdo con un columnista del *Financial Times*, «Alemania vio a China como un gran mercado exportador para su maquinaria, con la cual China desarrollaría su base industrial. Hoy en día, en cambio, China se convierte en el socio dominante en la relación. El problema que tiene [Alemania] es que se ha quedando atrás en la carrera tecnológica. ... [Esto] es sintomático de un problema europeo. ... [Y ya] hay señales de que esa complacencia se está convirtiendo en pánico» (Münchau, 2018).

<sup>20</sup> Citado en Wade (1992).



La concepción de Foucault (1979) sobre la relación entre el poder y el conocimiento, particularmente el rol de la «disciplina» económica en la democracia —como una forma de poder que disciplina imponiendo formas *específicas* de conocimiento—, puede ser de gran ayuda en esta área. Desde este punto de vista, lo que realmente necesitamos en América Latina es una perspectiva más crítica dentro de la economía sobre el rango de nuestras opciones para participar.

San Agustín argumentaba que nuestro libre albedrío había sido debilitado, pero no destruido por el pecado original. Tal vez en América Latina tuvo un efecto más devastador.

## TEORÍA

De la sección anterior se desprende lo fundamental de la respuesta a las preguntas planteadas en la Introducción: desde el cambio de milenio, la estrategia de desarrollo implementada después del golpe de Estado de 1973 —y redefinida después de la crisis financiera de 1982, para luego ser actualizada, aunque mínimamente, en 1990 con el retorno a la democracia— ya había cumplido su ciclo. Esto es, sus motores del crecimiento de la productividad ya habían dado lo que podían dar y estaban cada día más necesitados de un *upgrade* (o reactualización), uno capaz de generar nuevos impulsos de productividad. Lo mismo se puede decir de la ideología neoliberal, pues la mayoría de sus «certezas absolutas» se caían a pedazos.

Las partes más obvias de este «*upgrade*» lo proporcionan la industrialización de los recursos naturales, un «*green new deal*» (o «transformación productiva hacia lo verde») y la difusión del nuevo paradigma tecnológico a los cuatro costados de la economía. Estos nuevos motores de productividad se deberían caracterizar por sus circuitos de retroalimentación en el sistema, capaces de generar un impulso del tipo «causalidad acumulativa», esto es, capaces de perpetuarse a sí mismo en la perspectiva de Veblen/Myrdal o Smith/Young/Kaldor.

Sin embargo, ni mercados desregulados altamente distorsionados, ni gobiernos de centroizquierda han tenido la más mínima idea de cómo llevar esto a cabo —ni el valor para enfrentarlo.

En el período inicial de las reformas (1974-82), el gobierno siguió una estrategia de crecimiento neo-liberal primitiva. Primero, ya que la élite latinoamericana siempre ha creído tener una especie de derecho divino sobre los recursos naturales (una versión moderna del *Droit du seigneur*, por así decirlo), el gobierno organizó varias «piñatas» de dichos recursos entre sus cortesanos y aduladores, al igual que de las numerosas empresas públicas del país. Y luego orquestó una reactivación de la demanda agregada, fomentando el consumo y la especulación vía una expansión descontrolada del crédito<sup>21</sup>.

A raíz de esto, a comienzos de la década de 1980 este modelo había tenido poco impacto en la inversión (Gráfico 12) y en el crecimiento de la productividad (Gráfico 3). Además, tanto el consumo desenfrenado como el apogeo de todos los activos financieros habían creado tal nivel de endeudamiento y exceso de gasto privado, que Chile se convirtió en la economía más expuesta a un cese repentino de la entrada de capital especulativo *en toda América Latina* (Palma, 2012). Cuando México se declaró en moratoria a mediados de 1982, el PIB trimestral de Chile se desplomó en más de 20% entre su punto máximo antes de la crisis y el tercer trimestre de 1983 —una caída mucho mayor a la Argentina después de su crisis del 2001, o de la Rusia post-Muro de Berlín—. Por su parte, el desempleo se disparó a más de 30%, y más de la mitad de la población quedó por debajo del umbral de la pobreza<sup>22</sup>. El costo fiscal directo de este desastre totalmente *autoconstruido* por los talibanes del neo-liberalismo llegó a más del 40% del PIB.

De hecho, el ingreso per cápita de Chile al año siguiente que Sergio de Castro fue dado de baja (en forma deshonrosa) como ministro de Hacienda de Pinochet fue incluso más bajo que el existente un año antes de que comenzara su largo período de siete años como zar económico, demostrando nuevamente que la arrogancia no es buen sustituto del conocimiento.

<sup>21</sup> Sobre este saqueo del Estado chileno durante los primeros años de las reformas neoliberales, ver especialmente Mönckeberg (2015). Ver también Gárate (2012) y Palma (2013).

<sup>22</sup> Ver capítulo de Meller. Ver también Bértola y Ocampo (2012), Bulmer-Thomas (2014) y Palma (2012).

Sin embargo, la recuperación posterior al cambio de guardia en el equipo económico y en la élite capitalista fue muy dinámica, ya que el cambio radical en la política económica (del fundamentalismo al profesionalismo) y el salto en la inversión que siguió al cambio de liderazgo en la elite capitalista tuvieron sus frutos. En lo primero se destaca una gran devaluación, una nueva macroeconomía procrecimiento (que incluía incluso un componente proinversión kaldoriano)<sup>23</sup>, y las ya mencionadas intervenciones «verticales» del Estado para ayudar a desarrollar nuevas actividades extractivas de exportación (como en el forestal). Además, ayudada en parte por un inusual consenso en la transición hacia la democracia a fines de los 80, la economía logró mantener la velocidad obtenida de esta recuperación en casi toda la década de 1990.

Pero hacia el cambio del milenio, los dos grandes motores del crecimiento de este ciclo dinámico entre 1986 y 1998 —el *boom* extractivo de recursos naturales y la recuperación del sector no-transable de la enorme caída de 1982— comenzaron a perder fuerza. En las exportaciones, debido a que las actividades meramente extractivas se habían tornado competitivas en el mercado internacional, su demandante período de «cerrar brechas productivas» —con el rápido crecimiento de la productividad que ello conlleva— había básicamente terminado. De ahí para adelante, todo giraba en torno al aumento de la producción, tratando de mantener los niveles ya logrados de competitividad. Pareciera que cuando las cosas van bien, políticos y empresarios redescubren la primera ley de movimiento de Newton, es decir, asumen ilusoriamente que mientras los macroequilibrios estén en orden, una economía tendería a continuar en su estado de movimiento simplemente porque ya está en movimiento.

En cambio, lo que se necesitaba para mantener el impulso de la década de 1990 era empezar a diversificar la economía hacia actividades más intensivas en conocimiento. Como sugerimos, esto significaba que en las exportaciones se avanzara más allá de lo meramente extractivo, y se desarrollaran las actividades «*upstream*» y «*downstream*» relacionadas. Sin embargo, es improbable que los mercados desregulados sean capaces de guiar por sí solos la

<sup>23</sup> Ver Marcel y Palma (1989); ver también <https://ciperchile.cl/2014/05/19/%c2%bfto-fut-or-not-to-fut/>.

asignación de recursos en un sentido dinámico de manera efectiva en un mundo tan lleno de distorsiones y fallas de mercado, a saber, cuando ellos pueden ser manipulados con tanta facilidad por grandes operadores (nacionales y extranjeros). Por tanto, lo que se requería era un Estado capaz de «disciplinar» a la élite capitalista al estilo asiático (esto es, a invertir una alta proporción de sus ingresos, en especial el de sus rentas, en diversificación productiva), pero esto no ocurre con naturalidad en América Latina, donde normalmente se entiende que el «disciplinar» ocurre en el sentido inverso.

Como mencionábamos, otro nuevo motor de crecimiento de la productividad podría ser una versión local de un «*green new deal*». Chile tiene gran potencial de energías limpias y renovables y su agricultura se podría transformar en una actividad orgánica rentable y amigable con el medioambiente. Como enfatiza un reciente informe de Bloomberg (2019): «Para lo que lo han intentado, no solo ha sido fácil transformarse en verde, también ha sido rentable». Pero para esto es necesario racionalizar el uso de los recursos escasos, como el agua para la irrigación, uno de los varios recursos que fueron saqueados en tiempos de las reformas neoliberales por los cortesanos del régimen militar, entre ellos altas autoridades del gobierno<sup>24</sup>. Adicionalmente, un tercer frente de productividad podría consistir en propagar el nuevo paradigma tecnológico en todas las áreas de la economía<sup>25</sup>.

En cuanto al segundo posible motor de crecimiento de la productividad, aunque algo han mejorado las regulaciones medioambientales, el avance hacia energías limpias y renovables ha sido lento (la energía térmica aún provee el 60% de la electricidad del país, y de esta, dos tercios ocupa carbón); y poco se ha hecho en la agricultura orgánica<sup>26</sup>. Y al tercero, tampoco se le ha dado mayor

<sup>24</sup> Sobre la creciente escasez de agua de Chile, ver WRI (2019).

<sup>25</sup> Ver Pérez (2015).

<sup>26</sup> Un informe reciente de una asociación de empresarios (Sociedad de Fomento Fabril) hace incluso un llamado a una aún mayor desregulación medioambiental en diferentes frentes; por ejemplo, la protección de glaciares es etiquetada como «un obstáculo fundamental para la minería» ([https://www.df.cl/noticias/economia-y-politica/laboral-personas/sofofa-identifica-23-piedras-en-el-zapato-para-el-crecimiento-del-pais/2019-10-03/194933.html?utm\\_source=email&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=Lo+Leido\\_04102019&utm\\_content=Link\\_Nota&utm\\_mc=QvKhKAquPdnpYCEE2N\\_zoQ](https://www.df.cl/noticias/economia-y-politica/laboral-personas/sofofa-identifica-23-piedras-en-el-zapato-para-el-crecimiento-del-pais/2019-10-03/194933.html?utm_source=email&utm_medium=email&utm_campaign=Lo+Leido_04102019&utm_content=Link_Nota&utm_mc=QvKhKAquPdnpYCEE2N_zoQ)).

impulso a la penetración tecnológica en el resto de la economía. De hecho, el gasto en I&D se mantiene en niveles absurdos. En Chile el sector privado invierte 60 veces menos que su homólogo en Corea en términos per cápita. Y como en el «*catching up*» también se trata de cerrar la brecha en términos del conocimiento, el contraste entre Chile y Corea del Sur (Gráfico 1) no deberían tomarnos tan de sorpresa.

Como hubo poca diversificación más allá de lo mero extractivo, la intensidad en conocimiento de las exportaciones chilenas resultó ser pobre, incluso (en términos relativos) según estándares latinoamericanos. En síntesis, cuando la estrategia original de desarrollo perdió su empuje porque el crecimiento de la productividad en lo extractivo y lo no transable topó techo, la economía estaba destinada a un nuevo ciclo pedestre; uno aún capaz de generar un alto crecimiento del empleo —incluso uno similar al período dinámico anterior—, pero sin mayor crecimiento de la productividad. Ni siquiera el estímulo de la magnitud del «súper-ciclo» del precio de los *commodities* o del acceso fácil a financiamiento barato doméstico y extranjero fueron capaces de inyectar mayor dinamismo productivo en esta economía letárgica<sup>27</sup>.

Lo que aquí se nos viene a la mente es el (a menudo convenientemente olvidado) teorema neoclásico fundamental para la formulación de políticas económicas, el de Lipsey y Lancaster (1957). En esencia, una economía no es como un puzle, en el que si alguna pieza se pierde las demás permanecen intactas. En el mundo de la economía real, las otras piezas interactúan, cambiando sus formas. Uno podría encontrar la pieza perdida, pero esta ya no encajaría, y si uno quiere llegar al menos a un «*second-best*», esta tendría que ser rediseñada, ¡junto con todas las demás!

Así que todo lo que se necesita para tener que repensar la *totalidad* del paquete óptimo de políticas neoclásicas, construido *con el supuesto* de un mundo imaginario libre de distorsiones y fallas

<sup>27</sup> El financiamiento doméstico abundante y barato provenía del sistema privatizado de pensiones, el mismo que junto con entregar pensiones de hambre (en 2018 la mitad de todos sus jubilados recibió una pensión equivalente a menos de un quinto de un salario mínimo), genera gran liquidez. Ahora, por qué los trabajadores tienen que subsidiar esto a través de las contribuciones a sus pensiones es un tema aparte (ver CENDA, 2019; y Gálvez y Kremerman, 2019).

del mercado, es que falte alguna «condición paretiana óptima». Y como este mundo está plagado de dichas distorsiones y fallas de mercado, un paquete de políticas que aspire a lograr al menos un «*second-best*» puede resultar ser *radicalmente diferente* a lo que prefieren instintivamente los economistas neoclásicos. Los controles de capital de «Ffrench-Davis/Zhaler», de la década de 1990, son un caso paradigmático de un movimiento en esta dirección<sup>28</sup>.

Según Lipsey y Lancaster (ver epígrafe):

El teorema general del «second-best» establece que si... una restricción... impide el logro de *una* de las condiciones paretianas, las demás condiciones paretianas, aunque obtenibles, en general *ya no son deseables*. ... En otras palabras, a falta de alguna de las condiciones paretianas, solo se puede lograr un «second best» alejándose de *todas* las demás condiciones paretianas.

Ya no puede ser más claro: incluso desde un punto de vista propiamente neoclásico, el pragmatismo debería ser la norma en la elaboración de políticas económicas. Pero en el «Consenso de Washington», la ideología domina al conocimiento y a la eficiencia productiva. Lo fundamental de su mensaje decía: al margen de que si hay distorsiones o fallas de mercado, si hay un problema, arréglalo aplicando la política «óptima» correspondiente. Y como enfatizó Lipsey (2007) (al reflexionar sobre su propio teorema cincuenta años después de su publicación original), este tipo de prescripción de políticas «solo mejora el bienestar en un mundo imaginario de una sola distorsión».

Pero para los fundamentalistas, la consternación es que en el mundo real un paquete de políticas que busque al menos un «*second best*» puede ser marcadamente diferente del que emerge de las meras preferencias ideológicas. Si bien tampoco existen los gobiernos ideales, esto difícilmente justifica insistir con políticas económicas «óptimas», que solo funcionan en el vacío, predicadas por teóricos intransigentes que quieren iluminar el mundo real inventando mundos inexistentes. Si bien diseñar políticas que pueden ayudar a construir un «*second best*»

<sup>28</sup> Ver Palma (2012).

es todo un arte, insistir obsesivamente en las «óptimas» neoliberales en el mundo real no es más que libreto de telenovela.

De hecho, cuando (hace mucho tiempo) fui alumno de los Chicago Boys, no solamente *ninguno* mencionó alguna vez el teorema neoclásico de Lipsey y Lancaster (pues todo su aparato ideológico hubiese colapsado), sino que la manera idealizada en la que nos enseñaron el paquete neoclásico virtual del «*first best*» me recordaba aquel antiguo argumento ontológico para definir la existencia de Dios: «aquello de lo que no se puede pensar nada mayor».

El problema fundamental del paquete de políticas neoliberales es que el fundamentalismo de su ideología ha transformado un «medio» (meras políticas económicas) en «fines»<sup>29</sup>. ¡Qué importa si dicho paquete de políticas «*first best*» está predestinado a ser totalmente ineficiente *en sus propios términos* neoclásicos! En una ideología construida sobre la base de la «pureza de las creencias», el pragmatismo neoclásico de Lipsey y Lancaster solo puede ser una herejía.

Aquí se nos vienen a la mente los puritanos ingleses, aquellos que buscaban purificar la Iglesia de Inglaterra de las prácticas católicas romanas en los siglos 16 y 17. Bajo un mismo modo de pensar, los primeros neoliberales buscaban purificar la teoría económica y el diseño de políticas tanto de las herejías keynesianas, como del tipo de economía neoclásica à-la Lipsey y Lancaster (como también del estructuralismo), doctrinas que se habían sumergido demasiado en las complejidades del mundo real. Los neoliberales (incluyendo aquellos del Consenso de Washington) estaban convencidos de que si uno les otorga demasiado énfasis a asuntos terrenales, eso genera

<sup>29</sup> El debate sobre las reformas tributarias propuestas por el actual gobierno antes del estallido social de octubre del 2019 es un muy buen ejemplo. A pesar de necesitar desesperadamente más ingresos fiscales para poder cumplir al menos algunas de las promesas de su programa, el gobierno propuso restablecer un sistema tributario «integrado», aún cuando eso significase una reducción en la recaudación fiscal (ya que en dicho sistema, los de mayores ingresos y las grandes corporaciones pagarían aún menos impuestos de lo poco que ya pagaban). La «pureza de la creencia» (integración tributaria) transformaba el medio (estructura tributaria) en un fin en sí mismo. (Ver Lambeth, Otero y Vergara, 2019; Huenchumilla, 2019; y Grau, 2019). En esto Chile no está solo; sobre cómo los países desarrollados —con sus crecientes desigualdad— han transformado al Estado de bienestar en un Robin Hood posmoderno —uno que les «roba» a los ricos para darles a los más ricos—, ver Palma (2019a).

confusión y pérdida de «certeza moral». El pragmatismo frente a asuntos cotidianos lleva forzosamente a que la separación primordial entre el bien y el mal desaparezca dentro de la economía; la cruzada era salvar quijotesicamente a la disciplina, consagrando la noción del «bien», y segregándola de la del «mal». Su llamado a las armas era claro: ¡no más «*second bests*»!<sup>30</sup> Además, en América Latina había que desconfiar de la manufactura, hija ilegítima de la intervención estatal y el proteccionismo. Como ya decíamos, mientras tanto en el Asia emergente no podían creer su suerte; en lugar de pelear contra molinos de viento, en ellos florecían los «*second bests*».

De hecho, no me sorprendería si los neoliberales incluso se hubieran convencido a sí mismos de que apropiarse de los recursos naturales y las empresas estatales, sin importar la forma corrupta de hacerlo, era un paso necesario para salvar esos activos de los amantes de lo público y de las políticas herejes, en el molde de Keynes, Lipsey y Lancaster, Kaldor, Prebisch, o el presidente Balmaceda.

Y en Chile, como la ideología neoliberal todavía continúa maniatada con sus «certezas absolutas» (no importa cuán obvio ya sea de que están obsoletas), la economía continúa hundiéndose en las arenas movedizas de la inercia. Y de intentarse algún cambio, este viene en la dirección opuesta: fortalecer el *statu quo* —aquel que predica «garantías para uno, capitalismo para los demás»—. Tan solo gracias al estallido social de descontento de octubre pasado, se evitó la aprobación en el Parlamento de esta camisa de fuerza contra el cambio en la forma del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica o TPP-11, en el cual, abogados y lobistas de las multinacionales fueron invitados a redactar el borrador de sus capítulos claves<sup>31</sup>. No solo se aseguraron de negar a los gobiernos el espacio necesario para poder hacer políticas tipo «*second best*», sino que —junto con reforzar el actual sistema ineficiente de derechos de propiedad intelectual<sup>32</sup>— incluso se autoadjudicaron un nuevo (y no

<sup>30</sup> Entonces en lo tributario, por ejemplo, no más tributación progresiva, para lo cual se invitó a los grupos de altos ingresos y a las grandes empresas a ayudar a reescribir la legislación respectiva; resultado: lo que antes se consideraba evasión de impuestos ahora podía convertirse en mera elusión.

<sup>31</sup> Ver Akram (2019).

<sup>32</sup> Los derechos de propiedad intelectual, en la forma en que están implementados actualmente, son contraproducentes, ya que tienden a frenar (en vez de acelerar)



muy capitalista) derecho de propiedad respecto de «sus expectativas razonables de retorno a su inversión» frente a posibles cambios que las pudiesen afectar (independiente de si dichos cambios fuesen o no socialmente deseables o eficiente)<sup>33</sup>.

Incluso las grandes corporaciones exigían que este nuevo «derecho de propiedad» estuviera protegido por una nueva corte supranacional, diseñada explícitamente para estar por sobre las cortes y la jurisprudencia nacional. Y estas cortes tendrían más que una semejanza pasajera con las de la inquisición, ya que su rol principal era el de convertirse en los nuevos «defensores de la fe». Y quiénes más apropiados que los abogados pagados por las multinacionales para actuar como jueces en estas nuevas cortes supranacionales.

Básicamente, lo que el TPP-11 deja nuevamente en evidencia es que las grandes corporaciones (y sus múltiples aliados, incluyendo algunos conversos de la nueva izquierda) ya no tienen ni la más mínima idea de qué se trata el capitalismo. Para mí, esta es la esencia de la metamorfosis que experimentó la ideología neoliberal: de sus creencias puritanas originales a una receta burda para la manipulación del mercado.

Y en el Chile actual, el TPP-11 solo podía ser aprobado en el Congreso con el apoyo de algunos de la «nueva izquierda». Es decir (tomando prestado del psicoanálisis), solo podía ser aprobado con la ayuda de quienes, por previos traumas ideológicos, encuentran imposible pensar por sí mismos y *ser* ellos al mismo tiempo, como si las dos cosas ahora fuesen incompatibles. El pensamiento secuencial y lógico parece venir de un lugar interno distinto de donde provienen las sensaciones, deseos y temores<sup>34</sup>. De hecho, ahora el pensamiento está formulado en términos de qué es lo que se debe pensar; las creencias se definen como adherencia a nuevos dogmas y no al

---

el ritmo de la innovación. Como el conocimiento es un bien común (global), sin costos marginales asociados a su uso, restringir su acceso llevaría necesariamente a una ineficiencia del mercado. Además, como el conocimiento es el insumo principal para la creación de más conocimiento, restringir su uso conduce inevitablemente a un mercado oligopólico del conocimiento. La necesidad de proveer incentivos para innovar es un tema; restringir artificialmente el acceso al conocimiento es una cosa absolutamente distinta (Stiglitz, 2007; y Palma, 2019a).

<sup>33</sup> Ver, por ejemplo, <https://www.ciperchile.cl/2021/01/26/todo-lo-que-siempre-quiso-saber-sobre-el-tp-11-pero-nunca-se-atrevio-a-preguntar/>.

<sup>34</sup> Sobre estos temas, ver Britton (1998).

surgimiento de convicciones internas. La acción no está impulsada por el deseo, sino por la obediencia.

Por supuesto que también hay otras creencias, las cuales, en la medida en que no estén relacionadas con asuntos puramente económicos, se les permite ser más que suposiciones silenciosas incrustadas en la imaginaria de ensueños o acciones instintivas. Por ejemplo, la nueva izquierda ha luchado efectivamente en Chile contra el conservadurismo social en temas como la legalización del divorcio, la del aborto en algunas causales y la de los derechos de la comunidad gay, a pesar de la fuerte oposición de los «*usual suspects*»<sup>35</sup>. Sin embargo, en su agenda económica fueron incapaces de ir más allá del dogma neoliberal: para que el capitalismo funcione, hay que mantener contentos a los ricos y las grandes corporaciones (en lugar de mantenerlos alertas con «compulsiones» de mercado, como las que trae la competencia). Keynes, Henry Ford y el presidente Balmaceda deben estar revolcándose en sus tumbas. Como ya hemos dicho más de una vez, esta emasculación ideológica neoliberal de la nueva izquierda latinoamericana le ha abierto innumerables oportunidades productivas al Asia emergente...

Otra parte del problema es que, en la tradición iberoamericana, las sociedades a menudo están dirigidas en la práctica por grandes aparatos estatales, llenos de burócratas anónimos, felices de seguir pasivamente cualquier ideología que esté a la orden del día, sin importarles demasiado la eficiencia económica de dichas ideologías. ¡Qué diferencia con el sector público weberiano de Corea del Sur, Taiwán o Singapur! Qué puede ser más sintomático de este «síndrome de sumisión del burócrata anónimo iberoamericano» que el modo en que fue negociado el tratado del TPP-11 por los burócratas chilenos relevantes.

Estos burócratas anónimos están convencidos de que su rol profesional es ser el lobista del discurso de turno. En la versión

<sup>35</sup> La presidenta Bachelet tuvo un golpe de genialidad cuando presentó simultáneamente al Congreso dos proyectos de ley, uno para legalizar el aborto en tres causales y el otro de reforma tributaria; los partidos de derecha estuvieron dispuestos a «mirar hacia el otro lado» respecto del primero con tal de que el gobierno flexibilizara el segundo. Entre «la moral» y el bolsillo... Así la presidenta logró promulgar la ley de aborto, cuestión de mucha mayor prioridad e importancia para ella que un mero asunto económico mundano.

chilena del *Animal Farm* (o *Rebelión en la granja*), juegan el papel de las ovejas en el libro de Orwell. Como enfatiza Primo Levi, no hay personas más peligrosas que «...los funcionarios que están dispuestos a creer y actuar sin hacer preguntas»<sup>36</sup>.

Un punto teórico relacionado proviene del concepto del «*limited access order*» (o régimen de acceso limitado) de Douglas North (North et al., 2007). Las reformas neoliberales han consolidado un escenario ya tradicional en América Latina, en el cual las élites (nacionales y extranjeras) mantienen el orden social a través de un sistema que les permite dividir el control de las rentas y bloquear el acceso de otros. Y, de aprobarse el TPP-11, va a ser prácticamente imposible desafiar la ineficiencia de estos modos pseudocapitalistas de organización rentista. El TPP-11 prometía ser tan efectivo como las «leyes de amarres» de Pinochet, aquellas que implementó después de haber perdido su plebiscito de 1988 y que han estrangulado cualquier intento de cambio real desde entonces hasta el estallido social de octubre de 2019.

Otro punto teórico relevante proviene de Hirschman (1982). Que Chile se halla quedado estancado en su modelo «DE» cuando se tornó contraproducente, no es un fenómeno nuevo en la historia económica del país, ya que (como mostraba el Gráfico 9) otras veces también se ha tendido a quedarse apegado a políticas económicas mucho más allá que su vida útil (e.g., en la ISI). El síndrome de Hirschman —la reticencia a confrontar el fenómeno de la «fecha de vencimiento» de un modelo— es particularmente cierto cuando este ha sido capaz de generar crecimiento dinámico en algún momento del pasado (como en Chile 1986-98). Los recuerdos de glorias pasadas tienden a permanecer en la mente por mucho más tiempo que otras memorias.

Una consecuencia del síndrome de Hirschman es el «efecto de rebote»: el insistir con una estrategia de desarrollo cuando ya cumplió con su vida útil y se ha tornado contraproducente lleva a tal frustración y desilusión con las políticas e instituciones existentes, que eso tiende a producir un efecto «rebote» en busca de lo contrario. Un buen ejemplo de lo anterior es el surgimiento de la estrategia

<sup>36</sup> <https://newrepublic.com/article/119959/interview-primo-levi-survival-auschwitz>.

neoliberal en la década de 1970 en Chile —y a fines de dicha década y comienzos de 1980 en los países desarrollados, y posteriormente en el resto de América Latina—. El núcleo del discurso neoliberal emergente en América Latina consistió simplemente en dicho «rebote» ideológico: revertir totalmente la ISI estructuralista. Lo mismo en los países desarrollados: revertir la estrategia de desarrollo keynesiana de la postguerra. En otro trabajo he extendido este análisis hirschmaniano del «efecto rebote» para explicar por qué la desigualdad tiende a moverse «en olas»<sup>37</sup>.

Con relación a esto, uno de los mayores desafíos que enfrenta el análisis del estudio de las ideologías es por qué el Asia emergente se ha convertido en la excepción del síndrome de Hirschman. En esta región, políticos, empresarios y otros agentes han sido capaces de enfrentar el fenómeno de la «vida útil» de una estrategia de desarrollo; en especial, que lo fundamental para poder *sostener* el crecimiento en el tiempo es tener la flexibilidad necesaria para hacer el «*upgrade*» (o reactualización) de dichas estrategias cuando ya han cumplido su ciclo. Quizás un empresariado que vive de utilidades operativas y rentas del conocimiento tiende a ser más flexible en ese sentido que otro que vive de rentas más primitivas (como la de lo meramente extractivo en los recursos naturales, la concentración oligopólica autoconstruida, y las que se logran obtener por captura del sistema político) en un escenario tipo «*limited access order*».

En América Latina, a diferencia de Asia emergente, las rigideces ideológicas e institucionales típicas de países neofóbicos con aversión al cambio —donde este se posterga hasta el «efecto rebote»— bien puede ayudar a crear un exceso de (lo que el Financial Times llamaba) «*silly-billies*», pero poco sirve para que el país pueda seguir avanzando en su «*catching-up*» con la frontera productiva. Si bien algunos de estos «*silly-billies*» se han convertido en jugadores exitosos en «*spot-markets*» de commodities (lo que no es un logro menor), cuando se trata de competir con los asiáticos y otros procesadores industriales de productos primarios, tiran la toalla incluso antes de entrar al cuadrilátero. De hecho, con la única (y solo parcial) excepción del vino, resulta difícil encontrar un producto de exportación

<sup>37</sup> Ver Palma (2019a).

en Chile que no esté en su estado más primitivo posible. ¡Y esto en una estrategia de desarrollo a punto de cumplir medio siglo! A estas alturas, ya hay una verdadera fobia de hacer cualquier cosa que vaya más allá de eso.

No hay mejor ejemplo de esto que lo que ha sucedido con el cobre en Chile. Lo que debiera haberse hecho con sus rentas, especialmente durante la bonanza de precios de 2002 a 2014, es lo que el presidente Balmaceda hizo con el salitre a fines de la década de 1880. Primero, continuando con la política del presidente Santa María, impuso un *royalty* que llegaba a alrededor de un tercio del valor de las exportaciones de salitre. ¡Qué diferencia con el *royalty* de Lagos y Eyzaguirre, el cual equivale a menos del 1% de las exportaciones de cobre!<sup>38</sup> Además, como a las corporaciones del cobre se les compensó por esto, otorgándoles nuevas exenciones tributarias, la contribución *neta* a las finanzas públicas de este así llamado *royalty* no es significativamente diferente de cero...

Y uno de los desconciertos institucionales chilenos es que el principal opositor a un *royalty* minero de verdad, el *Consejo Minero*, es una asociación de grandes corporaciones del cobre que incluye a CODELCO. Es decir, en el más puro espíritu García Márqueano, una empresa estatal ayuda a financiar el lobby contra el *royalty*. América Latina en su salsa.

Balmaceda, en cambio, usó los recursos del *royalty* para cuadruplicar (en términos reales) la inversión pública en capital físico, como también para aumentar en ocho veces el gasto en educación, lo que resultó en que casi la mitad del gasto público se destinó a estas dos áreas<sup>39</sup>. Su gobierno también creó en 1887 el Ministerio de Industria y Obras Públicas, cuyo presupuesto se usó en parte para fomentar la manufactura<sup>40</sup>.

En esencia, la política económica de Balmaceda consistía en captar las rentas de los recursos naturales para invertirlos en la creación de nuevas capacidades productivas, apuntando a generar

<sup>38</sup> [https://www.dipres.gob.cl/598/articles-195184\\_Informe\\_PDF](https://www.dipres.gob.cl/598/articles-195184_Informe_PDF) (Tabla R.1.1).

<sup>39</sup> Cuando estalló la revuelta oligárquica de 1891, el gobierno de Balmaceda ya había duplicado el número de alumnos en el nivel primario y secundario (Blakemore, 1974).

<sup>40</sup> Ibid., y Palma (2000).

una diversificación productiva capaz de reemplazar la contribución de los nitratos a la economía de ser así necesario —en caso de que bajasen su precio, disminuyera la ley de los depósitos, o se hicieran comercialmente viables las alternativas sintéticas al salitre (estas tenían como mayor limitación el alto costo de la energía, por lo que solo era cuestión de tiempo para que fuesen factibles)<sup>41</sup>. Además, los sustitutos (como sulfato de amonio) podrían volverse más populares. A su vez, el uso productivo de la contribución fiscal del *royalty* minero fue explícitamente diseñado por Balmaceda para forzar al país a salir de su letargo precapitalista<sup>42</sup>.

Qué contraste con el despilfarro de las rentas de los recursos naturales desde el comienzo de la era neoliberal. De hecho, en el procesamiento de dichos recursos Chile, en realidad, va hacia atrás: las exportaciones de cobre refinado y blíster, como porcentaje de todas las exportaciones de cobre, han disminuido de cerca del 100% antes del cambio de política económica a solo 44% en 2018<sup>43</sup>. Y en términos de la merma de sus rentas, de acuerdo a un estudio, solo entre 2005 y 2014 el equivalente de US\$120 mil millones (en US\$2016; el equivalente a casi la mitad del PIB) fueron apropiados —*solo en términos de rentas*, o como lo llaman los autores del estudio, «rentas gratuitas»— por las diez mayores corporaciones privadas del cobre<sup>44</sup>. Para dar una idea de esta cantidad, en precios actuales equivale a más de todo el costo del Plan Marshall implementado para reconstruir Europa después de la Segunda Guerra Mundial<sup>45</sup>. La ironía está en que de acuerdo a la constitución chilena, «El Estado

<sup>41</sup> El proceso Haber-Bosch para la fabricación de fertilizantes requiere de tanta energía que hoy en día es responsable del 1% del consumo total de energía en el mundo. (<https://www.bbc.co.uk/programmes/p04f77rg>). Por tanto, en la lucha contra el calentamiento global, los nitratos chilenos podrían perfectamente volver a un primer plano.

<sup>42</sup> Por ejemplo, el gran programa de construcción de vías férreas obligó a los terratenientes, en su necesidad de retener trabajadores, a pagarles al menos una parte de sus salarios en efectivo. Este fue el principio del fin del sistema de peonaje (o servidumbre involuntaria), y el amanecer de un mercado de trabajo capitalista en la agricultura. Sobre este inicio de la transformación de «peones» en «proletarios», ver Palma (2000).

<sup>43</sup> <http://www.cochilco.cl:4040/boletin-web/pages/index/index.jsf>; and Palma (2009).

<sup>44</sup> Ver Zerene et al. (2018).

<sup>45</sup> El Plan Marshall costó US\$14 mil millones; ajustado por inflación, esto equivale a alrededor de US\$110 mil millones hoy.

tiene el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas», una afirmación que no vale ni siquiera el papel en que fue impresa<sup>46</sup>.

Las empresas extranjeras operando en el sector del cobre pueden haber tenido que pagar *royalties* significativos para explotaciones similares en sus países de origen (por ejemplo, Australia), pero no en Chile. Aquí, desde el retorno a la democracia, cinco gobiernos, supuestamente progresistas, tampoco han intentado recuperar las rentas de otros recursos naturales, como el agua, la silvicultura y otros derechos mineros, ni siquiera para compensar el enorme daño medioambiental de alguna de estas industrias. Además, el hecho de que esos recursos naturales fueran entregados corrupta y gratuitamente (como los derechos del agua y más tarde las cuotas pesqueras), o casi gratuitamente en el caso de otros a los cortesanos del régimen militar, se tornó irrelevante, ya que el bien conocido acuerdo en la época de transición hacia la democracia entre el régimen militar, la élite capitalista chilena y el liderazgo de la Concertación dictaba que nunca se investigarían los múltiples delitos económicos cometidos durante la dictadura<sup>47</sup>.

De hecho (más allá del *royalty* mentiroso de ahora a los operadores privados), las únicas rentas mineras de verdad apropiadas por el Estado chileno provienen de CODELCO, de propiedad estatal; pero debido a una ley draconiana que dejó el régimen de Pinochet —que obliga a CODELCO entregar el equivalente del 10% de sus ventas a las fuerzas armadas—, poco queda para construir capacidades productivas (al estilo de Balmaceda)<sup>48</sup>.

Como hemos sugerido, hay dos motivos principales por los que quienes se encuentran involucrados en el sector de recursos naturales no han estado dispuestos a industrializarse. Uno es que las rentas de los recursos naturales son captadas en la etapa extractiva del

<sup>46</sup> [https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion\\_Chile.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Chile.pdf).

<sup>47</sup> Para un estudio sobre este período, ver Hunneus (2014).

<sup>48</sup> Entre 2014 y 2018, tres cuartos del excedente operativo de CODELCO fue destinado a las fuerzas armadas a través de este mecanismo; una lluvia de recursos tal, que ha inducido a una serie de incidentes de corrupción en los que han estado involucrados oficiales de alto rango (<https://www.latercera.com/pulso/noticia/75-los-excedentes-generados-codelco-los-ultimos-cinco-anos-fueron-las-ffaa/712691/>).

negocio; de ahí en adelante, el valor agregado consiste en procesos industriales, generalmente muy intensivos en capital y solo con ganancias operativas —exceptuando las rentas provenientes de la innovación (el talón de Aquiles de la oligarquía latinoamericana)—. Entonces, aquellos que solo están interesados en adquirir rentas fáciles —tipo «fruta al alcance de la mano»— prefieren buscar la diversificación horizontal dentro y fuera del país. Pero esto tiene sus límites naturales, especialmente en casa.

El otro es que en los procesos industriales que agregan valor a los recursos naturales, inevitablemente, hay que competir con los productores del Asia emergente y otros actores de esta industria (como los países nórdicos, Australia, Canadá y Nueva Zelanda). Por eso, operar en actividades puramente extractivas, llenos de rentas, «protegido» por grandes dotaciones de recursos y Estados domesticados es una cosa; tener que sobrevivir en actividades industriales altamente competitivas e intensivas en capital, con rivales asiáticos a menudo apoyados por políticas industriales y comerciales —y no solo apoyados, sino que normalmente «presionados» por ellas, ya que el apoyo gubernamental está habitualmente condicionado a metas de rendimiento— es una cuestión completamente diferente<sup>49</sup>.

En este contexto, tal vez no sea pura casualidad que la China post-Mao haya sido siempre dirigida por ingenieros, con su mentalidad de que los desafíos se resuelven «llevando cosas a cabo», a diferencia de tantos economistas que prefieren pasarse la vida (a lo Penélope en la Odisea) esperando que «al mercado» se le ocurra hacer algo algún día en materia de crecimiento. De hecho, durante la década de 1990 y gran parte de 2000, ocho de los nueve líderes máximos del Partido Comunista eran ingenieros o científicos naturales, y todos los miembros del «Standing Committee» tenían una formación en ingeniería —en el «*job description*» debe haber dicho que no se necesitaban ni economistas ni abogados—. (De no haber sido así, tal vez la dirigencia china todavía estaría preguntándose cuáles serán las ventajas comparativas del país, y si para lograrlas sería mejor crear «oportunidades» o «incentivos»). Asimismo, a lo largo del país las

<sup>49</sup> Sobre las políticas industriales de Asia, ver, por ejemplo, a Andreoni y Chang (2019); Khan (2015); y Wood (2002). Ahora incluso hasta el FMI está reconsiderando su actitud hacia las políticas industriales (ver Cherif y Hasanov, 2019).



carreras profesionales con mayor demanda eran las de ingeniería y ciencias naturales. En esta tradición, el presidente actual de China es ingeniero químico; su predecesor, ingeniero hidráulico y el anterior a este, ingeniero eléctrico. En este contexto, la altísima tasa de inversión China (Gráfico 12) no debería ser tan sorprendente.

No es de extrañar, entonces, que Asia esté encaminada a generar la mitad del PIB mundial para el 2040 y el 40% del consumo global. Como afirma McKinsey (2019a):

El centro de gravedad económico del mundo ya se ha desplazado... El futuro llegó aún más rápido de lo esperado. (...) La pregunta ya no es cuán rápido va a surgir el Asia, sino ¿en qué forma va a liderar?

En América Latina, mientras tanto, economistas y abogados dominan la política y la elaboración de políticas económicas, y también se han convertido en los perfectos «burócratas anónimos» de nuestros enormes y tímidos aparatos estatales, siempre listos para argumentar que la mejor forma de resolver un problema es crear otra comisión gubernamental. Además, compiten para ver quién gana en el arte de aburrir, con debates eternos tipo si los subsidios debieran ser distribuidos en forma horizontal o vertical. Seguramente Freud tenía en mente a estos economistas latinoamericanos cuando desarrolló su concepto del «narcisismo de las pequeñas diferencias».

No es casualidad que la «tradición ibérica» haya sido lejos más creativa en la pintura, escultura, música, teatro, literatura y cine que en sus contribuciones a las ciencias sociales. En la perspectiva de Foucault, esta falta de «ilustración» más allá de las artes y letras probablemente está asociada a la falta de sofisticación en el ejercicio del poder de parte del Estado. En su propuesta, el conocimiento y el poder están íntimamente interrelacionados; uno presupone al otro. Su idea es que el desarrollo de las ciencias sociales ha estado interrelacionado con la modernización de las tecnologías de poder. Estas tienen que ser ejercidas con un conocimiento cada vez más profundo y refinado de la sociedad y de las formas de dominación. El Estado moderno requiere del desarrollo de las ciencias sociales para crear formas más sofisticadas para «disciplinar» a individuos y grupos; es

decir, se requiere de formas más sofisticadas de conocimiento para poder desarrollar tecnologías más sofisticadas de poder<sup>50</sup>.

En el mundo ibérico, en cambio, como los Estados normalmente gobiernan en forma bien poco sofisticada, y a menudo en forma burda, han requerido de un menor desarrollo del conocimiento social y de una menor sofisticación en sus formas de control. Dada esta falta de incentivos *objetivos* para el desarrollo de sus ciencias sociales, esta tradición no ha generado la creatividad que encontramos (en el pasado y el presente) en sus artes y letras. Básicamente, ¿dónde está el Picasso de la economía iberoamericana? ¿O la Frida Kahlo de sus ciencias políticas, o el Neruda de su sociología?

Y mientras el Asia emergente sigue avanzando a una velocidad asombrosa, América Latina se engaña creyendo que con su modelo extractivo-dual y financializado han creado al fin una estrategia de desarrollo que se asemeja a una máquina de «movimiento perpetuo», una que requiere de poca inyección de nueva energía (inversión productiva neta) para seguir generando ganancias sin precedentes. Pero en esto América Latina no está sola; en EE.UU., por ejemplo, con el mismo ingreso nacional de ahora, si invirtiese lo mismo que hacía antes de Reagan como porcentaje del PIB, invertiría más de US\$1 millón de millones adicionales por año. De hecho, la inversión privada *net*a casi ha desaparecido (BEA, 2019). A su vez, si tuviese el mismo nivel de ingreso nacional de ahora, pero su desigualdad fuese la que tenía antes de Reagan, el 1 % más rico ganaría alrededor de US\$2 millones de millones menos de lo que gana hora (Palma, 2019a). Y en términos de la distribución de la riqueza, si su desigualdad fuera igual a la anterior a Reagan, el 1 % superior poseería solo la mitad de lo que tiene, y el 0,1 % solo un tercio, y el 0,01 % apenas un quinto<sup>51</sup>.

Todo esto no debiera sorprender tanto; por un lado, el S&P 500 se disparó en más de 320% entre 2009 y mediados de 2018, transformándose en el mayor mercado alcista *ininterrumpido* desde que hay estadísticas (alimentándose para ello de lo que el economista jefe del Banco de Inglaterra llama «autocanibalismo» corporativo). Por otro, mientras lo anterior creaba más de US\$18 millones de millones de

<sup>50</sup> Para un análisis de estos temas, ver Palma (2014).

<sup>51</sup> Sobre la desigualdad de riqueza, ver Saez y Zucman (2016).

riqueza (virtual) en su paso, el nivel de riqueza del ciudadano mediano disminuía (Palma, 2019a).

Mientras tanto, desde que Reagan fue electo la inversión privada caía a la mitad como proporción del ingreso del 10% superior —del equivalente a más de la mitad de dicho ingreso, a alrededor de un cuarto—. Este es otro de tantos aspecto de lo que llamo el «*catching-up* invertido» (o «cerrar brechas al revés») de EE.UU. con los países al otro lado del Río Grande: sin duda con la globalización hay convergencia, pero es EE.UU. el que se latinoamericaniza, pues dicha proporción ya cayó por debajo de la de Chile y Brasil, y ahora se acerca a los niveles de Sudáfrica.

Lo que ha pasado con los impuestos a la élite en la OCDE es otro ejemplo de este «*catching-up* invertido»; para ellos, pagar impuestos (esto es, pagar por los bienes públicos que obtienen gratuitamente) pasó a ser como ha sido siempre en América Latina: el equivalente de dar propina en un restaurante; se paga a discreción y solo si se cree haber recibido un buen servicio. Por ejemplo, un estudio reciente del FMI concluye que «casi el 40% de la inversión extranjera directa a lo largo del planeta pasa a través de estructuras corporativas fantasmas... sin actividades productivas reales». Es decir, «unos US\$12 millones de millones de supuestas inversiones extranjeras directas son sólo inversiones corporativas fantasmas... diseñadas para minimizar los impuestos corporativos»<sup>52</sup>. No debería sorprender, entonces, que ahora el actual gobierno chileno (en su búsqueda de nuevas formas de impulsar su agotada estrategia de desarrollo) quiera subirse al carro de este negocio floreciente, transformando a Chile en un paraíso fiscal, o lo que ahora se llama eufemísticamente

<sup>52</sup> <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2018/06/inside-the-world-of-global-tax-havens-and-offshore-banking/damgaard.htm>. Ver también: <https://www.ft.com/content/37aa9d06-d0c8-11e9-99a4-b5ded7a7fe3f>; ver también Cobham y Janský (2017). Ahora incluso el FED le da una mano amiga al lavado de dinero y la evasión de impuestos, mientras que la Unión Europea sacó de circulación su billete de mayor denominación para combatir el lavado de dinero, el FED duplicó el número de billetes de cien dólares en circulación desde 2008 (a US\$1,3 millones de millones). Es decir, en una supuesta «era digital», ahora hay 13 mil millones de billetes de cien dólares guardados en billeteras, cajas fuertes y maletas a nivel mundial ([www.ft.com/content/4caa021c-3f9d-11e9-9bee-efab61506f44](https://www.ft.com/content/4caa021c-3f9d-11e9-9bee-efab61506f44)).

«un centro financiero»<sup>53</sup>. En todo caso, Chile tiene un buen punto de partida en este negocio, por haber acumulado mucha experiencia en materias de paraíso fiscal, del actual presidente hacia abajo. (Me pregunto qué nueva excentricidad rentista seguirá a esta)<sup>54</sup>.

En esencia, esto es a lo que ha llevado el modo neoliberal de acumulación: a un proceso que es tan desigualador como improductivo (Palma, 2019a). Y cuando la gente pierde la paciencia, y las cosas se empiezan a poner políticamente insostenibles, uno siempre puede culpar a China... O inventar el Brexit, revivir movimientos neofascistas, o avivar la xenofobia o el fundamentalismo religioso, alternativas no faltan.

Además, es poco probable que esto cambie, salvo que el gobierno comience a hacer algo al respecto. Como ya se ha mencionado, en el caso del cobre, en vez de avanzar se retrocede hacia un colapso en la participación del cobre refinado y blíster en las exportaciones de cobre (en favor de formas menos refinadas del mineral). Como argumentan los keynesianos, postkeynesianos, estructuralistas, algunos schumpeterianos y muchos otros, y lo confirma el Asia emergente, para el crecimiento económico, *el tipo de productos que se exporta es tanto o más relevante que cuánto se exporta* (Hausmann, Hwang y Rodrik, 2006). En resumen, el crecimiento *sostenible* es específico a la transformación continua de la estructura productiva —precisamente donde más falla América Latina— (Palma, 2005, 2008 y 2019b).

Una de las muchas lecciones de los países del Asia emergente intensivos en recursos es que para forzar el «*upgrade*», es esencial que haya algún desincentivo directo de las exportaciones de *commodities* no procesados<sup>55</sup>. En el caso del cobre, por ejemplo, esto se podría hacer con un *royalty* alto para las exportaciones de concentrados, el cual se debería reducir proporcionalmente con el nivel de refinamiento del mineral. Lo mismo en la industria forestal: más alto para

<sup>53</sup> Ver, por ejemplo, <https://www.emol.com/noticias/Economia/2019/09/10/960826/ChileDay-londres-santiago-centro-financiero.html>.

<sup>54</sup> Para una muestra de la carencia de ideas entre la *élite* capitalista, ver <https://www.latercera.com/pulso/noticia/los-23-proyectos-incomodan-la-sofofa-impacto-negativo-crecimiento/846863/>.

<sup>55</sup> Por ejemplo, en la década de 1970, Malasia prohibió las exportaciones de madera sin procesar; y en 2014, Indonesia hizo lo mismo con una amplia gama de recursos naturales.

astillas de madera y más bajo para tableros de fibra MDF y otros productos de mayor valor agregado de la industria.

Si los productores insisten en exportar recursos no procesados, entonces el *royalty* al menos podría captar sus rentas y ayudar a financiar la salud y educación públicas, la I&D y la inversión pública en capital complementario, a la vez que financiar actividades que remedien el enorme daño medioambiental que causan algunas industrias extractivas<sup>56</sup>.

Este desincentivo a las exportaciones de bienes no procesados (como forma de forzar el «*upgrade*») sería similar a haber abierto la ISI a las «compulsiones» que trae la competencia internacional en la década de 1960 (en términos de generar nuevos requerimientos de inversión, crecimiento de la productividad, absorción tecnológica, etc.). A su vez, los que actualmente se oponen a este «*upgrade*», lo hacen por los mismos motivos por los que lo hicieron durante la ISI: para continuar con formas fáciles de acumulación rentista. Si para la élite capitalista surcoreana (como ya se mencionó) su ventaja comparativa era hacer lo que querían, pero hacerlo bien, para la chilena esta consiste en saber usar diferentes instituciones y estrategias de desarrollo para lograr sus (inmutables) objetivos rentistas<sup>57</sup>.

A menos que se tomen algunas acciones para forzar el «*upgrade*», Chile y el resto de América Latina parecen condenados a quedarse atascados en su nuevo rol de «doble-periferia» de la economía mundial. A su estatus periférico tradicional frente a los países industrializados, ahora se le ha añadido otro frente al Asia emergente. Y todo parece indicar que para una «doble periferia», la trampa del ingreso medio —o «techo de cristal» que obstaculiza el cierre de la brecha productiva (Gráfico 1)— se hace cada vez más difícil de romper.

Además, el agotamiento de la actual estrategia de desarrollo llevó eventualmente a la economía chilena a una encrucijada: o se

<sup>56</sup> Sobre el sistema educacional chileno, ver Meller (2019) y Fundación SOL (2019). Sobre la salud, ver Unger et al. (2008). Y sobre el medioambiente, ver, por ejemplo: <https://www.theguardian.com/global-development/2013/apr/24/mining-logging-chile-without-water>.

<sup>57</sup> Para un análisis de las estrategias que ha seguido la *élite* chilena, con el fin de mantener los altos niveles de desigualdad (con un lenguaje simple de teoría de juegos), ver Palma (2011, Apéndice 1) y Palma (2020).

forzaba el «*upgrade*» en ambos componentes de su economía dual, o se tenían que diseñar formas artificiales para darle más oxígeno a su estrategia de desarrollo exhausta, una en busca de oxígeno. Sin mucha sorpresa, se optó por lo último: del mismo modo en que se intentó dar un impulso a sus sectores extractivos vía la diversificación horizontal a países vecinos, también se intentó hacer lo mismo con el otro componente de su economía dual —el que se estaba quedando sin mano de obra barata—, siguiendo una política *activa* de inmigración masiva.

En lo extractivo y algunos servicios (en especial las finanzas y el *retail*) se optó por la diversificación horizontal hacia el exterior financiada con deuda, en especial externa: de acuerdo a estadísticas de la balanza de pagos, los activos de la «posición internacional» del sector privado financiero y no financiero (sin contar los fondos de pensiones) alcanzaron los US\$383 mil millones, un 30% más que el PIB de ese año. Gran parte de estos fueron financiados con la adquisición de deuda externa, dejando a Chile (después de China) como el país con la deuda corporativa *más grande del mundo emergente* como porcentaje del PIB, y (a diferencia de China) con bien poco que mostrar en términos de inversión en el ámbito interno<sup>58</sup>.

Sin embargo, en el lado positivo, esto al menos ha ayudado a democratizar un poco a la oligarquía chilena, ya que el acceso fácil a activos *móviles* le provee de una buena «estrategia de salida», pues quedan atrás los días en que estaban amarrados geográficamente a inversiones «fijas». Si bien el lado puramente extractivo de los recursos naturales en su país de origen siempre será el núcleo

<sup>58</sup> BC (2019), y *The Economist* (2018). Para la IED chilena, ver ECLAC (2019). Para un empresario que declara no tener la menor intención de invertir nuevamente en Chile —excepto (por supuesto) en la minería extractiva—, ver <http://www.latercera.com/noticia/luksic-el-tamano-que-tenemos-ya-es-importante-para-este-pais/>. Este empresario, si bien está contento de ofertar por estaciones de servicio en Argentina, comprar acciones en un banco español quebrado (esperando beneficiarse de subsidios del Banco Central Europeo) y pagar una gran suma por una de las cadenas más grandes de estaciones de servicios para camiones en EE.UU. (cuando los días de los motores diésel ya están contados), no tienen ningún interés en invertir en el «*upgrade*» de la economía chilena, ni siquiera en el procesamiento de los minerales de sus propias minas de cobre.

de su acumulación (¿dónde más podrían obtener este tipo de rentabilidad?), ahora pueden tener una cartera de amplio espectro geográfico<sup>59</sup>.

Y en cuanto a la necesidad de reabastecer el mercado laboral con trabajadores de bajos salarios, cuando la escasez de mano de obra barata comenzó a amenazar con cambiar el mercado de trabajo chileno en uno menos asimétrico, la élite capitalista y los gobiernos de la «nueva izquierda» entraron en pánico. Lo que siguió fue una política deliberada de manipulación del mercado laboral a través de la apertura de fronteras, lo cual trajo a un millón y medio de personas al país entre la administración de Lagos y el momento en que este capítulo fue escrito. Esta es una inyección a la fuerza laboral chilena de más de un 10%, y de casi un 8% de la población total (Rojas y Vicuña, 2019). Además, al igual que la mayoría de las comunidades de inmigrantes, su participación laboral es de más de un 80% y muchos (nada sorprendente) son mal pagados en relación con sus habilidades. En total, según un estudio de la División de Estudios del Ministerio del Trabajo, desde 2014 cuatro de cada cinco nuevos empleos asalariados fueron ocupados por nuevos inmigrantes<sup>60</sup>.

Lo que aquí es importante enfatizar es que este influjo de inmigrantes fue generado por intereses endógenos, no exógenos; es decir, por decisiones tomadas desde Chile (estrategia del empresariado y de la centroizquierda), no por presión externa: comenzó con cambios *deliberados* en la política de inmigración chilena, y no por inestabilidad política en países vecinos. Esto solo sucedió mucho más tarde, con el colapso económico de Venezuela. Y un gran porcentaje de los inmigrantes llegó legalmente, en avión, al aeropuerto principal de Santiago, donde (para simplificar las cosas) solo se requería visa de turista, y de un modo que terminó siendo un paraíso para las bandas de tráfico humano, quienes organizaban la logística, el transporte, y luego se aprovechaban de las horribles condiciones en que estos inmigrantes terminaron viviendo en Chile.

<sup>59</sup> Sobre este tema, ver Boix (2003) y Palma (2019a).

<sup>60</sup> Ver: <https://www.latercera.com/pulso/noticia/desde-2014-el-80-de-los-nuevos-empleos-asalariados-han-sido-ocupados-por-extranjeros/ORHJRFZP7FD2ZC4BUM33VCMNMI/>

Aún más, ¿acaso alguno de los que impulsaron la nueva política de inmigración se preocupó por la falta de vivienda, de servicios de salud, educación, transporte y de todos los servicios básicos que los inmigrantes iban a necesitar tan desesperadamente? (Rojas y Vicuña, 2019).

Este proceso de inmigración sin duda tuvo un impacto altamente positivo en la sociedad chilena, en términos de una muy necesaria diversidad cultural, y muchos inmigrantes efectivamente tenían historias de vida difíciles. No obstante, en lo que concierne al modelo neoliberal en necesidad de oxígeno para poder continuar sin transformarse, esta inmigración fue resultado de una política deliberada para rellenar el mercado de trabajo barato, y no del redescubrimiento de un sentimiento de solidaridad humana, como el discurso oficial de centroizquierda quiso hacernos creer de manera *ex post*. Si esto hubiera sido el caso, ¿por qué no partir por eliminar la pobreza en casa? ¿Por qué sabotear la única chance de un aumento del ingreso para quienes, viviendo en el límite de la pobreza, la escasez de mano de obra barata era su única esperanza de un mejor salario? De hecho, en el último trimestre de 2018 el sueldo mediano líquido (400 mil pesos) ni siquiera era suficiente para sacar a un grupo familiar de cuatro personas del umbral de la pobreza (423 mil pesos). Y esto en un país que le gusta imaginarse que está *ad portas* del desarrollo, un buen ejemplo de cuando una ilusión se convierte en algo delirante.

Y si querían enfriar el mercado laboral, ¿por qué no ayudar a repatriar esos miles de chilenos, y sus familias, que tuvieron que salir del país como refugiados políticos durante la dictadura, a quienes les gustaría volver a casa, pero no tienen los medios para hacerlo? (¿Hay alguien que aún se acuerde de ellos, o que le importe su existencia?)

Aunque la inmigración es, incuestionablemente, algo muy positivo desde muchos puntos de vista, lo que ha sucedido en Chile muestra que uno puede tener demasiado de algo bueno, y en el momento equivocado y por motivos erróneos. Además, gracias a estas dos válvulas de escape (la diversificación horizontal en el exterior y la inmigración masiva de trabajo barato), el modelo tradicional, y ya agotado, de economía extractiva-dual ha podido extender artificialmente su «fecha de vencimiento» en un período considerable.



A su vez, a los partidos de ultraderecha también se les extendió su fecha de vencimiento por el incremento de la xenofobia.

La esencia del modelo escandinavo y del Asia emergente de ingresos medios altos es dejar de ser tolerantes con formas de producir que solo pueden subsistir con mano de obra barata. La política chilena de atraer una ola de inmigración para proporcionarles oxígeno a los sectores de baja productividad que se niegan a modernizarse apunta justamente a todo lo contrario. Como enfatizaba Churchill, lo único que hacen los sueldos bajos es subsidiar productores ineficientes:

Es un desastre nacional el hecho de que cualquier clase de súbditos de Su Majestad reciba menos que un salario de subsistencia digna a cambio de su trabajo ... [D]onde hay lo que llamamos oficios de subsistencia, ... el buen empleador es socavado por el ineficiente, y éste por el peor ... [D]onde prevalecen esas condiciones, no se da una condición de progreso, sino una de declinación progresiva. (<https://api.parliament.uk/historic-hansard/commons/1909/apr/28/trade-boards-bill>)

La ironía es que cuando Chile se acercó a una posición privilegiada en la que las fuerzas del mercado amenazaban con *forzar* al mercado laboral a transformarse en uno eficiente y civilizado —esto es, uno con mayor paridad en la negociación—, lo cual, además, también iba a *obligar* a un mayor ritmo de crecimiento de la productividad (incluida la *necesidad* de absorber mucho más rápido la robótica y la inteligencia artificial), llegó un gobierno «progresista», lleno de «neofóbicos» renovados, obcecados por detener tal audacia a través de la manipulación del mercado laboral. Desde una perspectiva foucaultiana, lo que realmente buscaba su nueva política de inmigración era poner la vida nuevamente en orden, que los trabajadores volvieran al lugar que les correspondía (Foucault, 1994).

## CONCLUSIÓN

América Latina es una región cuya imaginación crítica se ha estancado desde la crisis de la deuda de 1982, la caída del Muro de Berlín y el triunfo aplastador del neoliberalismo. Aunque esto ha sucedido en casi todo el mundo occidental, en América Latina tanto

el proceso de relegitimización del capital como el desvanecimiento del pensamiento social crítico han sido particularmente pronunciados, debido a que el neoliberalismo —con sus sofisticadas tecnologías de poder y sus poco sofisticadas políticas económicas— ha conquistado la región, incluyendo a la mayoría de su intelectualidad progresista, de modo tan completo (y feroz) como la Inquisición conquistó a España (Palma, 2014).

Para Ortega y Gasset (1918), el obstáculo principal para el progreso en América Latina era el gran exceso de «individuos autosatisfechos», quienes muestran «una tendencia narcisista de utilizar la realidad como un espejo para la auto-contemplación». Este fenómeno es hoy día aún más marcado, pues ahora involucra conjuntamente a individuos de ambos lados del espectro político. Para el autor, este desborde de autosatisfacción es una gran barrera para el cambio ya que limita «el análisis crítico y el progreso». Esta es una de las ideas fundamentales de este capítulo: el principal obstáculo para el progreso en Chile proviene de una élite capitalista «autosatisfecha», que interactúa con una clase política de similar naturaleza y una burocracia domesticada<sup>61</sup>. Este *melange* no solo tiende a ser presa fácil de ideologías narcisistas, llenas de «certezas absolutas», sino que también es subjetivamente propensa a la neofobia (intrínsecamente reacia a romper la rutina). Esta pasividad propia de la arrogancia es la antítesis de lo que se necesita para facilitar el paso de un país de un estatus de ingreso medio alto a uno de ingreso alto, esto es, a romper el «techo de vidrio» que caracteriza a la trampa del ingreso medio. Para dicho tránsito, lo que más se necesita son las «*upgrade flexibilities*» (o flexibilidades reactualizadoras) tanto en el empresariado como en las políticas económicas, y un Estado fuerte, capaz de «disciplinar» a dicho empresariado a diversificarse hacia actividades más intensivas en conocimiento (caracterizadas por poseer potenciales más altos para un crecimiento sostenible de productividad).

La «autosatisfacción», en cambio, se convierte en un serio obstáculo evolutivo, ya que según Ortega y Gasset, «la historia humana es producto del descontento», incluyendo, por supuesto, el del *statu quo*. En otras palabras (y en un sentido gramsciano), la trampa del

<sup>61</sup> Algunos ejemplos en CIPER (2017).

ingreso medio es algo esencialmente ideológico. Como dice la letra de *Hotel California* en mi epígrafe: «Somos meros prisioneros de nuestras propias cadenas». Cadenas de neofóbicos, con aversión absoluta al cambio —incluso al evolutivo—.

En la América Latina neoliberal, la arrogancia triunfa sobre el conocimiento y la razón. Como su *statu quo* está lleno de certezas absolutas, hay pocas, si es que existe alguna, «incertidumbre incómoda», que es lo que caracteriza a la creatividad<sup>62</sup>. Estas rigideces han probado ser obstáculos significativos para el progreso porque, como nos enseña la visión del mundo de Darwin, las especies que sobreviven son las que mejor responden a un entorno cambiante. Sin embargo, debido a que la evolución, inevitablemente, genera grandes incertidumbres para los agentes dominantes, las rigideces predarwinianas construidas a la base del modelo neoliberal (aquel que llegó incluso a predecir el fin de la historia...) apuntan precisamente a evitar aquello. El TPP-11, por ejemplo, iba en esa dirección: intentar crear un congelamiento regulatorio y de políticas económicas para rigidizar el cambio, ya que, si bien no es posible detener el cambio, sí es posible distorsionarlo...

Tal vez esto sea lo que más diferencia a América Latina del Asia emergente, donde las tensiones en sus estrategias de desarrollo se resuelven «avanzando». En América Latina, en cambio, como se pierde tanta energía tratando de «detener el tiempo», queda poca para empujar el progreso... La falta de imaginación social no solo corrompe nuestra economía, sino también nuestra democracia.

Continuando con este punto de vista, argumentaría que los analfabetos del siglo 21 no son aquellos que no saben leer ni escribir, ni aquellos que no pueden aprender, sino que son los que no pueden «desaprender» y «reaprender» para poder enfrentar mejor al cambio.

Desde esta perspectiva, una gran ventaja del Asia emergente es que su implacable pragmatismo les ayuda a poder diferenciar mejor entre «medios» y «fines». En esencia, su diseño de políticas económicas se basa en el principio de que ningún conjunto de políticas tiene un valor intrínseco *en sí mismo*. Son solamente medios para un fin, como el cerrar brechas con la frontera productiva lo más rápido

<sup>62</sup> Ver Palma (2014). El gobernador de la provincia argentina de Salta es famoso por haber dicho: «Soy un hombre de pocas ideas, pero fijas».

posible —para luego empujarla hacia adelante—, en un mundo donde los mercados están llenos de distorsiones e incertidumbres. En América Latina, mientras tanto, triunfa el «fetichismo de los medios», lo que lleva a una confusión sistemática entre estos y los fines. Esto es lo que más caracteriza a la ideología neoliberal (especialmente en la variedad «anglo-ibérica»): darles una dimensión metafísica a meras políticas económicas («medios»), transformándolas en el exacto opuesto de lo que nos enseña tanto el teorema neoclásico de Lipsey y Lancaster sobre el diseño de políticas económicas, como la Teoría General de Keynes (especialmente el Libro 1 y el Capítulo 12) sobre la naturaleza de los problemas económicos en el mundo real<sup>63</sup>.

En ninguna parte esta confusión entre los medios y los fines —entre «lo secular» y «lo sagrado»— es más evidente que en la versión de Chicago de la economía neoclásica, donde no existe espacio alguno para el mundo real (teorema del «*second best*»).

Una lección complementaria de la historia económica y política del sur es que el éxito de cualquier estrategia de desarrollo transformativa necesita que los que la llevan adelante sean capaces de movilizar un alto grado de apoyo popular (ciertamente más allá de una simple mayoría). Por un lado, el neoliberalismo, si bien en Chile se impuso a punta de bayonetas, en otros lugares logró dicho apoyo en los 1980 (como reacción a la crisis de 1982, la hiperinflación y al agotamiento e inflexibilidad de la ISI). Pero, por el otro, el lado de las posibles transformaciones “desarrollistas”, si bien se logró dicho apoyo masivo en el Brasil de Lula y en el Chile de la Concertación en la década de 1990 —y alrededor del mismo tiempo, en la Sudáfrica de Mandela—, lo que falló fue que en ninguna de dichas experiencias había una estrategia de desarrollo transformativa definida. Agendas sociales tímidas eran bienvenidas, pero nuevas agendas productivas no lo eran. En pequeños círculos político-académicos se hablaba de ellas, pero jamás hubo la intención política real de implementarlas.

<sup>63</sup> El Libro 1 estudia la tendencia en las economías de mercado hacia un déficit generalizado de demanda, y el Capítulo 12 analiza cómo las decisiones de inversión tienen que ser tomadas inevitablemente bajo gran incertidumbre, para lo cual no hay una respuesta racional, por lo que los niveles de inversión tienden a estar por debajo del óptimo, y además son susceptibles de revisiones drásticas, generando inestabilidad económica. (Para un análisis de esto último, ver Caballero y Engel, 1999).

El neoliberalismo, como ideología, resultó ser una tecnología de poder tan efectiva que paralizó la imaginación crítica en casi todos los que se le oponían. Usando el lenguaje de Žižek (2008), en lo productivo es donde tuvo lugar la peor derrota ideológica posible de la centroizquierda: terminó contando historias de otros como si fuesen propias.

Y como señaló Walter Benjamin, detrás de cada surgimiento del fascismo yace el fracaso de un proyecto político importante: en América Latina (pero no solo ahí), es el fracaso de la denominada «Tercera Vía». Su insipidez parece haber causado tal letargo en la imaginación social, que opciones antes inconcebibles se han vuelto posibles —como en el Brasil de Bolsonaro—. Una forma de entender la repentina explosión social en Chile en octubre pasado es cómo una nueva generación intenta evitar desesperadamente que Chile caiga en este tipo de decadencia moral e ideológica.

La novedad no es que haya oligarquías que prefieren una existencia rentista primitiva, como la del nutrirse de «la fruta al alcance de la mano» (de la «*low-hanging fruit*»), gracias a Estados emasculados, burocracias anónimas y mercados manipulados. Lo novedoso es la facilidad con la que siguen siendo capaces de salirse con la suya en el mundo actual<sup>64</sup>. Desde esta perspectiva, la denominada «maldición de los recursos naturales» (un concepto de moda en algunas publicaciones neoinstitucionalistas que buscan explicar los problemas del desarrollo en países ricos en recursos naturales) equivoca la causa del problema: esta no está en la abundancia de recursos naturales *per se*, sino en un tipo particular de ideología rentista que encuentra un campo fértil en dicha abundancia<sup>65</sup>.

Y ahora en Chile, con la facilidad del empresariado para diversificarse horizontalmente en el extranjero, y la nueva abundancia de mano de obra barata en el país, el contraste que indica el Gráfico 1 entre Corea del Sur y Chile va a poder seguir inalterado por mucho tiempo. Mientras en Corea uno encuentra entre el 0,01 % superior a

<sup>64</sup> Incluso Adam Smith (1776) nos advierte: «Cuando la gente de la misma profesión se reúne por alegría y diversión, la conversación casi inevitablemente termina en una conspiración contra el público, o en una maquinación para subir los precios».

<sup>65</sup> Para un análisis crítico de esta literatura, ver DiJohn (2010).

empresarios que producen algunos de los mejores autos en el mundo, en Chile algunos pueden llegar a dicho 0,01% simplemente llenando los estanques de bencina de esos autos... (Palma, 2019a). Y en Chile llegar a ese 0,01% significa ganar una proporción del ingreso nacional seis veces mayor que en Corea, a pesar de que este grupo incluye a algunos de los empresarios más exitosos de la historia del capitalismo. Sería injusto culpar a la «mano invisible» de esto: es pura y simple capacidad para manipular mercados y así generar “rentas de ineficiencia”, para apropiarse indebidamente de las rentas de los recursos naturales, para tener gobiernos eunucos y burocracias anónimas dispuestas a seguir la ideología de moda<sup>66</sup>. Paradójicamente, lo que parece ser ajeno al paradigma neoliberal es justamente su incapacidad para entender de qué se trata el capitalismo...

Lo que se necesita, en cambio, para cerrar brechas productivas (el famoso «*catching-up*») son políticas económicas como las comerciales e industriales, las cuales, junto a controles de capital al estilo asiático y escasez de mano de obra barata, «disciplinen» al capital doméstico al darle poca opción para ganar plata aparte de invertir localmente en actividades potenciadoras del crecimiento de la productividad. Lo que el paradigma neoliberal tampoco parece comprender es que una cosa es crear «oportunidades», otra, muy diferente, es asegurar que existan suficientes *compulsiones* de mercado para garantizar que estas oportunidades sean aprovechadas.

A menudo se reconoce que la única legitimidad histórica del capitalismo —a saber, la legitimidad de pequeñas élites para apropiarse de una proporción tan grande del producto social— descansa en la capacidad de estas élites de usarla productivamente y de desarrollar las fuerzas productivas al hacer esto. Y esto solo se puede hacer reinvertiendo la mayor parte de dicho ingreso. Keynes

<sup>66</sup> Un buen ejemplo es lo que sucede en Chile con las pensiones: mientras todos los trabajadores (excepto las fuerzas armadas y los pocos que quedan en el sistema antiguo) están obligados a pagar sus contribuciones al sistema privado de pensiones (AFP), el Estado sigue igual pagando cuatro quintos del total de pensiones en el país, incluyendo más de un tercio de lo que reciben quienes se jubilaron en el sistema privado. Si bien se pretende que este subsidio es para los pensionados, en la práctica es para permitirles a las AFP poder seguir haciendo más de lo mismo (<http://publicaciones.manuelriesco.cl/2019/05/son-las-cotizaciones-estupido.html>).

(1919), por ejemplo, explica el contraste al final del siglo 19 entre los países «emergentes» de la época (Alemania y EE.UU.) vs. Gran Bretaña durante la Tercera Revolución Tecnológica, o el tercer ciclo de industrialización (el cual fue altamente intensivo en inversión), la «Época del Acero, Electricidad y la Ingeniería Pesada»<sup>67</sup>:

Los nuevos ricos del siglo XIX [Alemania y EE.UU.] ... preferían el poder que les daba la inversión por sobre los placeres del consumo inmediato. ... Aquí yace, de hecho, la principal justificación del sistema capitalista. Si los ricos hubiesen gastado su nueva riqueza en su propio goce, un régimen así se hubiese hecho hace mucho intolerable.

¡Ciertamente intolerable! No cabe duda que este fue el mensaje principal de los disturbios sociales de Chile en 2019. Y el problema no es solo chileno, ya que hay poca probabilidad de encontrar dichos atributos ilustrados en los nuevos ricos de ahora del mundo occidental, pues el «discreto encanto» de la burguesía estilo latinoamericana se ha difundido a lo largo de dicho mundo como una pandemia. En la globalización todos convergimos, pero hacia características típicas de dicho encanto, como élites móviles que se adjudican el derecho de propiedad sobre todas las ganancias del crecimiento, y políticas de «realismo mágico», que si bien carecen de respeto propio, abunda en originalidad. Dado este «*reverse catching-up*» de los países avanzados, da tentación de decirles: «¡Bienvenidos al Tercer Mundo!».

Desde una perspectiva ricardiana, un aspecto fundamental de este (poco discreto) encanto es el construir artificialmente todo un aparataje institucional y de mercado que facilite la supremacía de las rentas no productivas, incluidas las de 'ineficiencia' (como aquellas de la financiarización y manipulación de mercado, y el uso no productivo de las de los recursos naturales) en desmedro de las utilidades operativas. Para Ricardo (1821), esta transferencia de ingresos dentro de la elite —de capitalistas (propiamente tal) a rentistas todopoderosos— es la receta para la desaceleración de la inversión, la absorción tecnológica, la diversificación productiva y la del crecimiento de la productividad. Recordemos que en su análisis, en el largo plazo el capitalismo, por dicha razón, llevaría

<sup>67</sup> Para un análisis de este período, ver Pérez (2002).

en lo distributivo al estancamiento de los salarios, la jibarización de las utilidades operativas y el enriquecimiento desenfrenado de los rentistas; y en lo productivo, al estancamiento del crecimiento de la productividad (¿suena conocido?). En estas circunstancias, solo el comercio internacional y el cambio tecnológico podrían dar aliento productivo. A veces me pregunto si la versión singular del neoliberalismo adoptada por Latinoamérica se puede resumir en «no queda nada más por decidir», y en el caso de la nueva izquierda, por supuesto, «no queda nada más por pensar en forma crítica»<sup>68</sup>. De hecho, en Occidente (norte y sur), la actitud hoy en día hacia el diseño de políticas económicas se asemeja a la del gran físico Lord Kelvin al comienzo del siglo 20, quien decía (cuando Einstein ya terminaba la escuela primaria): «En la Física ya no queda nada nuevo por descubrir [...] Todo lo que queda por hacer son mediciones más precisas» (Kelvin, 1900).

Hoy en día, las élites económicas en Latinoamérica no se conforman con nada menos que una clase política que las deja en completa libertad para hacer las cosas a su gusto, incluido el tener burocracias “TPP-11” al estilo «*Stepford Wives*» en la novela de Ira Levin. La vida en Chile no es tan fácil como sugeriría su estatus de ingreso medio-alto, ya que uno no solo tiene una familia, sino también una oligarquía y una burocracia anónima que mantener.

Desde el punto de vista de su *potencial de desarrollo* (y usando términos prestados del psicoanálisis), tal vez lo que mejor caracteriza al Chile de hoy (y a América Latina en general) —especialmente a sus principales actores privados y públicos— es su adicción a una vida empobrecida en lo productivo.

## REFERENCIAS

- Akram, H. (2019). *Experto negociador contratado por el gobierno reconoció que texto del TPP fue dictado por transnacionales*. CIPER, <https://ciperchile.cl/2019/08/12/experto-negociador-contratado-por-el-gobierno-reconocio-que-texto-del-tpp-fue-dictado-por-transnacionales/>.

<sup>68</sup> Ver Palma (2014).



- Andreoni, A. y Chang, J. H. (2019). The political economy of industrial policy: structural interdependencies, policy alignment and conflict management. *Structural Change and Economic Dynamics*, 48.
- BC. (2019). *Banco Central de Chile, Statistics*. Banco Central, <https://www.bcentral.cl/en/web/central-bank-of-chile/statistics1>.
- BEA. (2019). *Bureau of Economic Analysis, National Economic Accounts*. Bureau of Economic Analysis, U.S. Department of Commerce. [www.bea.gov/National/Index.htm](http://www.bea.gov/National/Index.htm)
- Bértola, L. y Ocampo, J. A. (2012). *The Economic Development of Latin America since Independence*. OUP.
- Blakemore, H. (1974). *British Nitrates and Chilean Politics, 1886–1896: Balmaceda and North*. The Athlone Press.
- Bloomberg. (2019). *Corporate America Has Found a Way to Turn a Profit Off Being Green*. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-09-20/corporate-america-is-saving-the-world-by-saving-money>.
- Bresser-Pereira, L. C. (2020). Neutralizing the Dutch disease. *Journal of Post Keynesian Economics*, (43)2.
- Britton, R. (1998). *Belief and Imagination*. Routledge.
- Bulmer-Thomas, V. (2014). *The Economic History of Latin America since Independence*. CUP.
- Caballero, R. y Engel, E. (1999). Explaining Investment Dynamics in U.S. Manufacturing: A Generalized (S,s) Approach. *Econometrica*, 67(4).
- CENDA. (2019). *Presentación ante Comisión de Trabajo y Seguridad Social Cámara de Diputados*. <https://docs.google.com/document/d/1KTNG2bmWE-5GW210Nj1Xjvpme9T3Aea6Ddkp2T80DjM/edit>.
- CEP. (1992). *El Ladrillo*. CEP.
- Chang, H. J. (1993). The Political Economy of Industrial Policy in Korea. *Cambridge Journal of Economics*, 16(2).
- Chang, H. J. (2002). *Kicking Away the Ladder –Development Strategy in Historical Perspective*. Anthem Press.
- Chang, H. J. (2019.) *Chile tiene esta extraña idea de que tiene que vivir con lo que provee la naturaleza*. <https://www.latercera.com/pulso/noticia/entrevista-academico-la-universidad-cambridge-chile-esta-extrana-idea-vivir-lo-provee-la-naturaleza/785787/>.
- Chang, H. J. y Rowthorn, R. (Eds.) (1995). *The Role of the State in Economic Change*. OUP.
- Cherif, R. y Hasanov, F. (2019). *The Return of the Policy That Shall Not Be Named: Principles of Industrial Policy*. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/03/26/The-Return-of-the-Policy-That-Shall-Not-Be-Named-Principles-of-Industrial-Policy-46710>.
- CIPER. (2017). *El periodismo que remece a Chile*. Catalonia.
- Cobham, A. y Janský, P. (2017). *Global Distribution of Revenue Loss from Tax Avoidance*. [www.wider.unu.edu/sites/default/files/wp2017-55.pdf](http://www.wider.unu.edu/sites/default/files/wp2017-55.pdf).

- Díaz-Alejandro, C. (1989). *Collected Essays* (edited by A. Velasco). OUP.
- DiJohn. (2010). *The «Resource Curse»: Theory and Evidence*. [https://www.files.ethz.ch/isn/125773/ARI172-2010\\_DiJohn\\_Resource\\_Course\\_Theory\\_Evidence\\_Africa\\_LatinAmerica.pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/125773/ARI172-2010_DiJohn_Resource_Course_Theory_Evidence_Africa_LatinAmerica.pdf).
- Durán, G. y Kremerman, M. (2018). *Los Verdaderos Sueldos de Chile*. <http://www.fundacionsol.cl/wp-content/uploads/2018/08/Los-Verdaderos-Salarios-NESI-2017-1.pdf>.
- Durán, G. y Kremerman, M. (2019). *Los bajos salarios de Chile*. <http://www.fundacionsol.cl/wp-content/uploads/2019/04/Salarios-al-Li%CC%81mite-2017-NV2-1.pdf>.
- ECI. (2019). *Economic Complexity Index*. <https://oec.world/en/rankings/country/eci/>.
- ELAC. (2019). *CEPALSTAT*. [https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=i](https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=i)
- FRED. (2019). *Economic Data*. <https://fred.stlouisfed.org/>.
- Ffrench-Davis, R. (2018). *Reformas económicas en Chile, 1973-2017: neoliberalismo, crecimiento con equidad e inclusión*. Taurus.
- Fundación Sol. (2019). *El caso del CAE*. <http://www.fundacionsol.cl/estudios/endeudar-gobernar-mercantilizar-caso-del-cae/>.
- Foucault, M. (1979). *Truth and Power*. <https://www2.southeastern.edu/Academics/Faculty/jbell/foucaulttruthpower.pdf>
- Foucault, M. (1994). *The Order of Things. An Archaeology of Human Sciences*. Penguin.
- Gálvez, R. y Kremerman, M. (2019). *Pensiones bajo el mínimo*. <http://www.fundacionsol.cl/wp-content/uploads/2019/07/Pensiones-bajo-el-minimo-2019-1.pdf>.
- Gárate, M. (2012). *La Revolución Capitalista de Chile (1973-2003)*. Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- GGDC. (2018). *10-Sector Database*. <https://www.rug.nl/ggdc/productivity/10-sector/>.
- GGDC. (2019). *Total Economy Database*. <https://www.conference-board.org/data/economydatabase/>.
- Grau. *Apoyo de la oposición a la Reforma Tributaria: políticamente inexplicable*. <https://www.elmostrador.cl/destacado/2019/10/01/politicamente-inexplicable/>.
- Hausmann, R., Hwang, J. y Rodrik, D. (2006). *What You Export Matters*. <https://droadrik.scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/what-you-export-matters.pdf>.
- Hobsbawm, E. (1994). *Age of Extremes: The Short Twentieth Century, 1914-1991*. Joseph.
- Huenchumilla, F. (2019). *Por qué me opongo a la propuesta de Reforma Tributaria*. <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/columnas/2019/09/24/por-que-me-opongo-a-la-propuesta-de-reforma-tributaria/>.

- Huneus, C. (2014). *La democracia semisoberana: Chile después de Pinochet*. Taurus.
- INE. (2019). *Instituto Nacional de Estadística*. Encuesta Suplementaria de Ingresos. <https://www.ine.cl/docs/default-source/ingresos-y-gastos/esi/ingreso-de-hogares-y-personas/resultados/2018/esi-sintesis-2018-nacional.pdf>
- ILO. (2019). *ILOSTAT*. <https://ilostat.ilo.org/>.
- Kaldor, N. (1967). Problems of industrialization in underdeveloped countries. En *Strategic Factors of Economic Development*. Cornell University Press.
- Kelvin, Lord (W. Thomson). (1900). *Address to the British Association for the Advancement of Science*. [http://www.physics.gla.ac.uk/Physics3/Kelvin\\_online](http://www.physics.gla.ac.uk/Physics3/Kelvin_online).
- Khan, M. (2015). *The Role of Industrial Policy: Lessons from Asia*. <https://eprints.soas.ac.uk/19849/1/Ch5%20Role%20of%20Industrial%20Policy%20Lessons%20from%20Asia.pdf>.
- Krugman, P. (1994). *The Age of Diminishing Expectations*. The MIT Press.
- Lambeth, G., Otero, C. y Vergara, D. (2019). *Evidencia contradice fe del gobierno en reintegración: bajar impuestos corporativos no garantiza más inversión*. CIPER. <https://ciperchile.cl/2019/07/24/evidencia-contradice-fe-del-gobierno-en-reintegracion-bajar-impuestos-corporativos-no-garantiza-mas-inversion/>.
- Lebdoui, A. (2019). *Chile's Export Diversification since 1960: A Free Market Miracle or Mirage? Development and Change* (early view). <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/dech.12545>.
- Lipsey, R. G. (2007). Reflections on the general theory of second best at its golden jubilee. *International Tax and Public Finance*, 14(4).
- Lipsey, R. G. y Lancaster, K. (1957). The General Theory of Second Best. *The Review of Economic Studies*, 24(1).
- Kalecki, M. (1943). Political aspects of full employment. *Political Quarterly*, 14(4).
- Marcel, M. y Palma, J.G. (1989). Kaldor on the discreet charm of the Chilean bourgeoisie. *Cambridge Journal of Economics*, April. También en Lawson, T., Palma, J. G. y Sender, J. (Eds.), *Kaldor's Contribution to Political Economy*. Academic Press, 1989; y *El Trimestre Económico*, octubre 1989.
- McKinsey. (2019a). *Asia's future is now*. <https://www.mckinsey.com/featured-insights/asia-pacific/asias-future-is-now>.
- McKinsey. (2019b). *The future of Asia*. <https://www.mckinsey.com/featured-insights/asia-pacific/the-future-of-asia-asian-flows-and-networks-are-defining-the-next-phase-of-globalization?cid=other-eml-alt-mgi-mck&hlkid=d683814171c644e7bf9ebb5fa1c5db82&hctky=2566129&hdpid=43bd4156-af7f-4b0c-ac7d-623bc7454614>.

- MDS. (2018). *Valor de la Canasta Básica de Alimentos y Líneas de Pobreza*. Ministerio de Desarrollo Social. <http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/layout/doc/ipc/Valor%20CBA%20y%20LPs%2018.05.pdf>
- Meller, P. (2019). *Los desafíos del desarrollo humano del siglo XXI*. Fundación Chile.
- Mönckeberg, M. O. (2015). *El saqueo de los grupos económicos al Estado de Chile*. Debolsillo.
- Münchau, W. (2018). China Gains the Upper Hand over Germany. *Financial Times*. [www.ft.com/content/19fd8544-3c2f-11e9-b856-5404d3811663](http://www.ft.com/content/19fd8544-3c2f-11e9-b856-5404d3811663)
- North, N., Wallis, J. J., Webb, S. B. y Weingast, B. R. (2007). *Limited Access Orders in the Developing World*. [http://econweb.umd.edu/~wallis/MyPapers/Limited\\_Access\\_Orders\\_in\\_the\\_Developing\\_World-WPS4359.pdf](http://econweb.umd.edu/~wallis/MyPapers/Limited_Access_Orders_in_the_Developing_World-WPS4359.pdf).
- OECD. (2019). *OECD.Stat*. <https://stats.oecd.org/>.
- Palma, J. G. (2020). Por qué los ricos siempre siguen siendo ricos (pase lo que pase, cueste lo que cueste). *Revista de la CEPAL*, 132, diciembre. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46826/1/RVE132\\_Palma.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46826/1/RVE132_Palma.pdf)
- Palma, C. (2019). *Je Suis Emprendedor*. <https://www.latercera.com/latercera-pm/noticia/je-suis-emprendedor/847395/>.
- Palma, J. G. (2000). Trying to «tax and spend» oneself out of the Dutch Disease. The Chilean economy from the War of the Pacific to the Great Depression. En E. Cárdenas, J. A. Ocampo y R. Thorp (Eds.), *An Economic History of Latin America*, Vol. 1. Palgrave.
- Palma, J. G. (2005). Four sources of de-industrialisation and a new concept of the Dutch Disease. En J. A. Ocampo (Ed.), *Beyond Reforms: structural dynamic and macroeconomic vulnerability*. Stanford University Press and World Bank.
- Palma, J. G. (2008). De-industrialisation, premature de-industrialisation and the Dutch disease. *The New Palgrave Dictionary of Economics*, 2ª edición. Palgrave.
- Palma, J. G. (2009). Flying-geese and waddling-ducks: the different capabilities of East Asia and Latin America to «demand-adapt» and «supply-upgrade» their export productive capacity. En J. E. Stiglitz, M. Cimoli y G. Dosi (Eds.), *Industrial Policy in Developing Countries*. OUP.
- Palma, J. G. (2011). Homogeneous middles vs. heterogeneous tails, and the end of the «Inverted-U»: the share of the rich is what it's all about. *Development and Change*, 42(1). También en <http://www.econ.cam.ac.uk/research-files/repec/cam/pdf/cwpe1111.pdf>.

- Palma, J. G. (2012). How the full opening of the capital account to highly liquid financial markets led Latin America to two and a half cycles of «mania, panic and crash». En G. Epstein y M. H. Wolfson (Eds.), *The Oxford Handbook on the Political Economy of Financial Crises*. OUP. También en <http://www.econ.cam.ac.uk/research-files/repec/cam/pdf/cwpe1201.pdf>.
- Palma, J. G. (2013a). Was Brazil's recent growth acceleration the world's most overrated boom? (Or, never in the field of economics has so much euphoria been generated by so few accomplishments). <http://www.econ.cam.ac.uk/research-files/repec/cam/pdf/cwpe1248.pdf>.
- Palma, J. G. (2013b). ¿Cuánto habrá que esperar para que los Chicago Boys & Asociados respondan por el botín que algunos se llevaron? CIPER. <https://ciperchile.cl/2013/09/12/%c2%bfcuanto-habra-que-esperar-para-que-los-chicago-boys-asociados-respondan-por-el-botin-que-algunos-se-llevaron/>.
- Palma, J. G. (2014). Why Latin America's Critical Thinking Switched from One Type of Absolute Certainties to Another. En E. S. Reinert, J. Ghosh y R. Kattel (Eds.), *Handbook of Alternative Theories of Economic Development*. También en <http://www.econ.cam.ac.uk/research-files/repec/cam/pdf/cwpe1416.pdf>.
- Palma, J. G. (2019a). Behind the Seven Veils of Inequality. What if it's all about the Struggle within just One Half of the Population over just One Half of the National Income? Distinguished Lecture 2018, *Development and Change*, 50(5). <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/dech.12505>
- Palma, J. G. (2019b). Desindustrialización, desindustrialización «prematura» y «síndrome holandés». *El Trimestre Económico*, 86(344).
- Palma, J. G. (2019c). *El TPP-11 y sus siete mentiras: de democracia protegida a corporaciones protegidas*. CIPER. <https://ciperchile.cl/2019/03/26/el-tp-11-y-sus-siete-mentiras-de-democracia-protegida-a-corporaciones-protegidas/>
- Perez, C. (2002). *Technological Revolutions and Financial Capital*. Elgar.
- Perez, C. (2015). *The new context for industrializing around natural resources*. <http://technologygovernance.eu/files/main/2015070612040808.pdf>
- Pesaran, H., Haque, N. U. y Sharma, S. (2000). Neglected heterogeneity and dynamics in cross-country savings regressions. En J. Krishnakumar y E. Ronchetti (Eds.), *Panel Data Econometrics —Future Direction*. Elsevier Science.
- Ricardo, D. (1821). On the Principles of Political Economy and Taxation. John Murray.
- Rodrik, D. (2015). Premature Deindustrialization. *Journal of Economic Growth*, 21(1).

- Rojas, N. y Vicuña, J. T. (Eds.). (2019). *Migración en Chile: Evidencia y mitos de una nueva realidad*. Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- Smith, A. (1776). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. W. Strahan.
- Stiglitz, J. E. (2007). Economic foundations of intellectual property rights. *Duke Law Journal* 57(6). <https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1362&context=dlj>.
- Taiwan. (2019). *Statistical Yearbook*. <https://eng.dgbas.gov.tw/lp.asp?ctNode=2351&CtUnit=1072&BaseDSD=36>
- Taylor, L. (2010). *Maynard's Revenge: The Collapse of Free Market Macroeconomics*. Harvard University Press.
- The Economist. (2018). The well runs dry. <https://www.economist.com/news/finance-and-economics/21693961-why-borrowing-dollars-central-business-cycle-developing>.
- Unger, J. P., De Paepe, P., Solimano, G. y Arteaga, O. (2008). *Chile's Neoliberal Health Reform: An Assessment and a Critique*. <https://journals.plos.org/plosmedicine/article?id=10.1371/journal.pmed.0050079>
- Wade, R. (1992). East Asia's Economic Success: Conflicting Perspectives, Partial Insights, Shaky Evidence. *World Politics*, 44(2).
- Wade, R. (2003). *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton University Press.
- Wealth Development Report. (2014). <http://www.thewealthreport.net/download/default.aspx?pageid=4e3f67cd-1edf-4989-b7a2-a52e3bdaa17f>.
- WDI. (2019). *World Development Indicators*. <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/world-development-indicators>.
- WRI. (2019). *Global Water Risk Atlas*. <https://www.wri.org/news/2019/08/release-updated-global-water-risk-atlas-reveals-top-water-stressed-countries-and-states>
- Wood, E. M. (2002). *The Origins of Capitalism: A Longer View*. Verso.
- Zerene, G. S., Accorsi, S., López, R. E. y Figueroa, E. (2018). *Nuevas Estimaciones de la Riqueza Regalada a las Grandes Empresas de la Minería Privada del Cobre: Chile 2005-2014*. [https://www.un-ilibrary.org/the-wealth-gifted-to-the-large-scale-copper-mining-industry-in-chile-new-estimates-2005-2014\\_de672b99-en.pdf?itemId=%2Fcontent%2Fpaper%2Fde672b99-en&mimeType=pdf](https://www.un-ilibrary.org/the-wealth-gifted-to-the-large-scale-copper-mining-industry-in-chile-new-estimates-2005-2014_de672b99-en.pdf?itemId=%2Fcontent%2Fpaper%2Fde672b99-en&mimeType=pdf)
- Žižek, S. (2008). *Violence*. Picador.



## CAPÍTULO 9

### AGRICULTURA: CAMBIO ESTRUCTURAL Y DESEMPEÑO ECONÓMICO, C.1850 AL PRESENTE

*Claudio Robles-Ortiz*<sup>1</sup>

#### INTRODUCCIÓN

Este capítulo proporciona una visión general de la trayectoria de la agricultura chilena desde su inesperado, y finalmente breve, pero significativo ingreso al mercado internacional en la década de 1850, hasta su nueva e importante inserción en la economía global en las últimas cuatro décadas. El énfasis principal es discutir hasta qué punto los cambios en la estructura del sector o en las unidades productivas relevantes afectaron el desempeño económico de la agricultura. Este capítulo, por lo tanto, se aparta de interpretaciones generales convencionales sostenidas por largo tiempo (Keller, 1959;

---

<sup>1</sup> Profesor asociado, Universidad de Santiago. Traducción de Silvia Hernández. Capítulo financiado por el Proyecto Anillos «Bienestar y Desigualdad en Chile, 1810-2020», ANID-PIA SOC 180001.



Pinto, 1959; Frank, 1967; Ramírez, 1972; Pinto y Ortega, 1991; Salazar y Pinto, 2002), que describen el sector agrícola y la sociedad rural como ajenos a la modernización económica hasta la reforma agraria (1967-73) o incluso hasta la imposición del modelo neoliberal durante la dictadura militar de derecha (1973-90). El argumento principal que se propone aquí, en cambio, es que la agricultura chilena fue un sector dinámico, regido por el mercado, en la medida que diferentes clases, estratos e incluso sectores de los agricultores, desde los latifundistas hasta los pequeños propietarios e incluso campesinos, y más recientemente grandes firmas del agronegocio, respondieron en última instancia a los estímulos del mercado, sobre todo a los precios, y también a las políticas económicas. En el largo plazo, el crecimiento de la agricultura fue menor al de otros sectores de la economía chilena, pero eso no significa que antes de la reforma agraria fuera un sector o una actividad sin transformaciones, arcaica, tradicional, semifeudal o no capitalista.

La trayectoria de la agricultura chilena es más bien el desarrollo de un pequeño sector agrícola incapaz de competir con las grandes economías agrarias, las cuales, como la vecina Argentina en América Latina, dominaban o se desempeñaban bien en el mercado internacional de bienes básicos agrícolas. Más aún, a diferencia de exitosas agriculturas pequeñas en el Nuevo Mundo, como por ejemplo la de Nueva Zelanda, el sector agrícola chileno fue parte de y estuvo limitado dentro de una economía periférica, subdesarrollada y extremadamente desigual, que careció de mercados sustanciales, de un sector industrial de bienes de capital y, para la agricultura, de políticas económicas que estimularan su crecimiento. La modernización de la agricultura, por lo tanto, no podía realizarse fácilmente dado el contexto económico general, es decir, los obstáculos que imponían las limitaciones estructurales de la economía chilena. Al mismo tiempo, es indudable que la estructura agraria y el carácter oligárquico de la sociedad rural también impidieron, limitaron y, en definitiva, retrasaron el desarrollo de una agricultura más eficiente.

Dado que la agricultura chilena es un sector insuficientemente estudiado tanto por la historia económica como la historia agraria, este capítulo incluye también contenidos y argumentos de estudios en economía agrícola y economía política agraria. Se organiza como

sigue: la próxima sección describe el sector agrícola hacia la década de 1850, caracterizándolo como aún altamente colonial en su estructura y características, dominado por un sistema de hacienda atrasado e ineficiente. A continuación, el capítulo se enfoca en la expansión agraria que tuvo lugar en el período de crecimiento liderado por las exportaciones (c.1850-1930), proponiendo una interpretación alternativa. La agricultura no fue «el pozo de todos los males», es decir, la fuente de los obstáculos estructurales para el crecimiento en la primera economía exportadora de Chile, como la caracterizó la historiografía agraria temprana<sup>2</sup>. En cambio, como muestran recientes estudios de historia agraria revisionista, el sector agrícola se expandió, lo que queda de manifiesto en la extensión del área cultivada, el aumento y diversificación de la producción y un desigual proceso de modernización que incluyó tanto la mecanización como innovaciones biológicas. Como resultado, se produjo una creciente diferenciación en el sistema de hacienda, el cual además comenzó una transición hacia el capitalismo agrario. La siguiente sección, que examina el proceso de «estancamiento agrícola» que siguió a la Gran Depresión y que duró hasta la década de 1960, resume el debate sobre sus causas y documenta algunas de sus principales consecuencias económicas. A continuación, el capítulo examina brevemente la reforma agraria (1967-1973), concentrándose en su impacto inmediato y estructural sobre el sector agrícola. La última sección caracteriza el sector agrícola neoliberal existente en la actualidad, describiendo sus principales tendencias en las últimas cuatro décadas.

## EL LEGADO COLONIAL: AGRICULTURA Y SISTEMA DE HACIENDA ATRASADOS

En la década de 1850, Chile era todavía predominantemente una sociedad rural y una economía agraria. El sector agrícola era segundo, después de la minería, en términos de contribución al PIB, empleaba casi la mitad del total de la fuerza de trabajo y, más

<sup>2</sup> Un análisis crítico de la historiografía agraria chilena que discute sus «interpretaciones fundacionales», las «reiteraciones convencionales» y la reciente «historiografía agraria revisionista» crítica, en Robles-Ortiz 2020a.

importante aún, la mayoría de la población del país vivía en el campo (Llorca-Jaña et al., 2017). Sin embargo, la agricultura era ostensiblemente un sector atrasado e ineficiente, que conservaba en gran medida la estructura y las características distintivas del período colonial. Además, la agricultura enfrentaba todavía obstáculos importantes para el crecimiento económico y la modernización. Era un sector pequeño comparado con otros países latinoamericanos y Chile era una nación periférica, tanto en términos de ubicación geográfica como de desarrollo económico, lo que hacía difícil que la agricultura se desarrollara como un sector exportador sólido. Más aún, la falta de infraestructura, especialmente la escasez y mala calidad de los caminos, impedía que las regiones económicas del país se integraran plenamente en un mercado nacional. El capital era caro y no existían bancos agrícolas ni instituciones crediticias formales (Millar, 1994); por lo tanto, el acceso a las fuentes de crédito existentes, como los comerciantes, quedaba restringido a los grandes terratenientes, quienes eran el núcleo de la oligarquía dominante.

De hecho, tal como en el período colonial, la propiedad de la tierra era todavía en gran medida una cuestión de poder y estatus social. Existía una enorme desigualdad en términos de tierra y de ingresos agrícolas, pues las estimaciones precisas más tempranas muestran que entre 1832-1834, el 86% de las familias rurales no poseía tierras propias (Llorca-Jaña et al., 2017, p. 614), lo que impedía no solo el crecimiento del mercado interno, sino también la formación de una clase media significativa de agricultores. Al mismo tiempo, los estratos inferiores de la sociedad rural estaban compuestos en su mayor parte por pequeños propietarios pobres y campesinos precarios, escasos de capital y de otros recursos tales como educación formal; por lo tanto, difícilmente podían llegar a ser un campesinado emprendedor o una clase de granjeros. Más aún, muchos grandes terratenientes eran agricultores ausentes sin ninguna educación en agronomía y, por lo tanto, a menudo las grandes propiedades eran manejadas por administradores que seguían las prácticas consuetudinarias. La modernización de la agricultura se vio impedida no solo por la relativa abundancia de tierra y de mano de obra, sino también por la falta de instituciones que enseñaran agronomía, a pesar de los esfuerzos de una élite de terratenientes

modernizadores quienes crearon en 1838 la primera, si bien efímera, Sociedad Chilena de Agricultura y Colonización, para estimular el desarrollo de la agricultura chilena (Robles Ortiz, 2007). De mayor importancia, el atraso y el carácter primitivo del sector agrícola estaban relacionados con la persistencia de la élite terrateniente colonial y con el tardío ingreso de empresarios mineros y mercaderes como propietarios agrícolas (Llorca-Jaña et al., 2017).

Por lo tanto, hasta al menos la década de 1850, el sistema agrario prevaleciente fue básicamente el mismo «sistema de hacienda» que se había formado a comienzos del siglo XVIII como resultado de la transición desde estancias criadoras de ovejas a haciendas productoras de cereales (Góngora, 1970). El sector agrícola chileno estaba entonces compuesto de grandes latifundios, tanto haciendas como fundos, siendo estos últimos por lo general más pequeños, pero siempre de tamaño considerable<sup>3</sup>. En términos de estructura, el sistema de hacienda seguía siendo una unidad productiva descentralizada. La «empresa terrateniente» era incipiente o al menos estaba lejos de monopolizar la tierra apta para cultivos, mientras que las «empresas campesinas internas» de tenedores precarios residentes (los inquilinos) comprendían una proporción significativa de la tierra arable y de los cultivos. En consecuencia, la mayoría de las haciendas y fundos contaban con extensas tierras marginales que no eran cultivadas o que eran explotadas solo como pastos naturales. Aunque no constituye necesariamente un caso típico, dado que pertenecía a la Compañía de Jesús, el inventario de su hacienda en Rancagua presenta este patrón de tipo *grundherrschaft* de producción descentralizada, que representa la etapa temprana del desarrollo del sistema de hacienda<sup>4</sup>. En 1767, los cultivos de

<sup>3</sup> En general, los fundos diferían considerablemente en tamaño. En el siglo XIX, los analistas contemporáneos consideraban como fundo cualquier propiedad de al menos 100 hectáreas (247 acres), y chacras aquellas propiedades por debajo de ese límite, pero superiores a los pequeños predios campesinos. El término hacienda se refería a propiedades muy grandes, por lo general de al menos 1.000 hectáreas. Sin embargo, el tamaño no era el único factor de diferenciación entre las propiedades rurales, y a menudo propiedades de más de 1.000 hectáreas eran llamadas fundos. Para una discusión de la subdivisión de las grandes haciendas, ver Borde y Góngora (1956).

<sup>4</sup> Cristóbal Kay (1979) conceptualiza el latifundio como «sistema de hacienda», es decir, «un complejo de relaciones económicas y sociales conflictivas entre

la empresa terrateniente representaban allí solo una quinta parte, o 40 hectáreas, de la superficie cultivada con trigo y, por lo tanto, las labores estaban fundamentalmente a cargo de los tenedores precarios, cuyos cultivos ocupaban 140 hectáreas<sup>5</sup>.

Además de su organización descentralizada, el sistema hacienda se caracterizaba por la utilización de implementos agrícolas simples y por una baja productividad. Arar con arados de madera tirados por bueyes era el método prevaleciente de preparación del suelo, en vez de utilizar arados de metal tirados por caballos; la siega se realizaba manualmente con hoces, en vez de guadañas o segadoras mecánicas, y para la trilla persistía el método centenario de yeguas que pisoteaban las espigas para soltar el grano. Más aún, se utilizaban escasamente fertilizantes y en vez de sembrar trébol para añadir nitrógeno al suelo, la anticuada rotación de cultivos exigía períodos de descanso que permitieran restaurar la fertilidad del suelo. Adicionalmente, hasta la década de 1860 no se utilizaron sistemas contables para la gestión de las propiedades rurales. También siguieron vigentes los arcaicos sistemas de trabajo rural que se remontaban al período colonial, como el inquilinaje y la contratación estacional de peones; las condiciones de trabajo y de vida era precarias y la productividad de la mano de obra parece haber sido muy baja. En suma, en gran medida el sistema de hacienda chileno se encontraba todavía en un torpor colonial. Sin embargo, el naturalista francés Claude Gay, cuya *Agricultura chilena* (1862-1865) constituye una valiosa introducción a la historia rural del Chile moderno, atribuía el atraso no a la falta de interés de los terratenientes por mejorar

---

campesinos y terratenientes» (Kay, 1979). Por lo tanto, el sistema hacienda incluía la «empresa terrateniente» (o *demesne*, en la conceptualización europea), las empresas campesinas externas de pequeños propietarios (llamados habitualmente minifundistas) y las empresas campesinas internas, representadas por los inquilinos o trabajadores residentes precarios. A fines del siglo XIX, la mayor parte de estos trabajadores permanentes residentes eran «campesinos» solo en el sentido más precario, dado que los propietarios les asignaban pequeñas «raciones de tierras» dentro de la propiedad, como parte de sus remuneraciones (llamadas «regalías»). Además ganaban un salario diario o jornal. Con frecuencia los inquilinos hacían siembras «a medias» con los terratenientes, y por lo tanto la relación conocida como mediería también desempeñaba un papel en el funcionamiento del sistema hacienda.

<sup>5</sup> Datos del inventario de la hacienda Rancagua citados en Góngora (1970, pp. 151-155).

sus propiedades, sino al hecho de que existían en realidad pocos incentivos para la modernización, dado que la agricultura carecía de mercados (Gay, 1973, p. 220)<sup>6</sup>. Además, la mano de obra era barata, en particular en relación con el capital, y tampoco contribuían los altos costos de flete internos.

Resulta significativo que Gay fuera también testigo de las primeras expresiones de las transformaciones que tuvieron lugar en el sistema hacienda, a medida que los terratenientes respondían a los nuevos incentivos del mercado. Notorias fueron las expresiones más tempranas de mecanización agrícola, por ejemplo, dado que «propietarios ricos» comenzaron a introducir arados de hierro y máquinas, «a pesar del alto costo de la compra inicial». Más adelante, en la medida que más terratenientes se interesaron en equipo agrícola moderno, la adopción de maquinaria se extendió más allá de los distritos rurales cercanos a Santiago y alcanzó otras zonas del país. Así, mientras «el sistema de siega con máquinas ha[bía] alcanzado los llanos del río Maule», la provincia de Concepción se distingue «por los cientos de arados importados» e incluso por herramientas más complejas, como las máquinas segadoras, aventadoras y limpiadoras» (Gay, 1973, pp. 223-224). A la luz de estos desarrollos, el científico francés concluía con entusiasmo: «En Chile, como en la mayoría de los países civilizados, las máquinas comienzan a transformar las condiciones agrícolas de cada provincia y a substituir la mano de obra por dispositivos mecánicos» (1973, pp. 225-226). De hecho, la apertura de mercados pondría en marcha una expansión agraria sin precedentes en la economía exportadora chilena.

---

<sup>6</sup> Claude Gay fue contratado por el gobierno y realizó estudios en terreno en las décadas de 1830 y 1840; sus resultados fueron publicados como Claudio Gay, *Historia física y política de Chile según documentos adquiridos en esta República durante doce años de residencia en ella, y publicada bajo los auspicios del Supremo Gobierno*. París, En casa del autor; Chile, en el Museo de historia natural de Santiago, 1844-1871. 28 v. y atlas, 2 v. En cuanto a la sociedad rural, Gay combinó meticulosas descripciones del campo chileno con consideraciones comparativas basadas en su conocimiento de las agriculturas europeas basadas en la gran propiedad. Todas las referencias incluidas en este capítulo provienen de la edición facsímil de los volúmenes sobre agricultura (Gay, 1973).

LA EXPANSIÓN AGRARIA EN LA ECONOMÍA EXPORTADORA,  
C. 1850-1930

Desde mediados del siglo XIX hasta 1930, Chile experimentó una notable expansión agraria que tuvo lugar en todas las regiones agrícolas y por medio de diferentes procesos. Los más significativos entre estos fueron la «expansión interna» del sistema hacienda en Chile Central (Bauer, 1972), la ocupación e integración forzada de la región de la Araucanía a la economía y el Estado chilenos (Ruiz-Esquide, 2000; Robles-Ortiz, 2019) y, más al sur, la colonización de Valdivia y Llanquihue (Blancpain, 1974; Young, 1974). En Chile Central, la expansión agraria fue inicialmente el resultado de la estrategia que adoptaron los grandes hacendados para aumentar las exportaciones de trigo a California, Australia y posteriormente Inglaterra, a través de una serie de auges exportadores de corta duración entre 1850 y 1880 (Sepúlveda, 1959). Como respuesta a los crecientes precios internacionales y a los decrecientes precios del transporte, los propietarios expandieron la producción extendiendo la superficie cultivada a tierras marginales y por lo tanto no cultivadas, proceso que fue especialmente intenso en las haciendas ubicadas cerca de puertos y de líneas férreas (Bauer, 1972; Robles-Ortiz, 2009a). Sin embargo, el proceso de expansión interna también se produjo en propiedades ganaderas que se habían especializado anteriormente en crianza de vacunos, productos lácteos y cultivos forrajeros, todos los cuales estaban orientados al mercado nacional y requerían la extensión de los cultivos regados de alfalfa y trébol.

A comienzos de la década de 1880, la invasión y ocupación de la Araucanía, el territorio mapuche al sur del río Biobío, fue el proceso que contribuiría más drásticamente a la extensión de la frontera agrícola en la segunda mitad del siglo XIX. A pesar de que desde la década de 1840 algunos ocupantes se habían asentado en la región y habían establecido un patrón de pequeñas explotaciones precarias, en las décadas siguientes la oligarquía dominante intensificó la campaña para terminar con la autonomía del pueblo mapuche, poniendo a la región bajo el control efectivo del Estado e integrándola en la economía capitalista chilena en expansión. Después de la llamada «pacificación de la Araucanía», el Estado implementó

un conjunto de políticas destinadas a privatizar las tierras fértiles de las provincias de Malleco y Cautín, a través de subastas públicas, proyectos de colonización y expropiación y la sujeción de las comunidades mapuches en reducciones. Fue así como, entre 1873 y 1889, el Estado subastó 453.410 ha. y asignó 141.680 ha. a colonos y comunidades indígenas. Para ilustrar la magnitud de estas cifras puede mencionarse que en 1880 la superficie total cultivada con trigo en Chile era de 473.000 ha. (Ruiz-Esquide, 2000). Como resultado, una nueva clase de terratenientes constituida por hombres de negocios y antiguos oficiales del ejército acumuló tierras a través de la especulación en subastas, compras fraudulentas o adquiriéndolas a pequeños colonos que no tenían los medios financieros o la voluntad de continuar cultivándolas. Posteriormente emergió una forma de agricultura capitalista basada en grandes propiedades, reemplazando así la ocupación esporádica e incompleta de los pequeños propietarios. A partir de la década de 1890, las haciendas y fundos de la región de la Frontera se expandieron rápidamente, transitando desde la explotación del bosque nativo al cultivo de cereales a gran escala (Robles-Ortiz, 2019).

Después de 1850 la expansión agraria tuvo lugar también en las provincias de Valdivia y Llanquihue, al sur de la Araucanía, a través de un proceso de colonización auspiciado por el Estado y llevado a cabo por inmigrantes alemanes. La segunda mitad del siglo XIX fue testigo del desarrollo de una agricultura basada en predios pequeños y medios (50-400 ha), trabajados familiarmente y también con mano de obra asalariada. La expansión de la economía regional aportó, sin embargo, las bases para la formación de una clase de grandes propietarios germano-chilenos. A través de subastas de tierra y de compras espúreas a las comunidades indígenas y a pequeños propietarios, hacia 1900 los terratenientes del sur habían constituido una economía agraria basada en grandes fundos, a veces superiores a 3.000 ha, dedicados a la crianza de vacunos, los productos lácteos y el cultivo de cereales. En suma, el efecto combinado de la expansión del sistema hacienda en Chile Central, la ocupación y el posterior desarrollo agrario de la Araucanía y la colonización de la región de Llanquihue resultó en el notable incremento del tamaño del sector agrícola.



Junto a los ciclos exportadores del período 1850-1880, la expansión y modernización de la economía exportadora chilena durante la Era del Salitre (c. 1880-1930) resultó favorable para el crecimiento agrícola (Cariola y Sunkel, 1991). La demanda interna de productos agrícolas se expandió gradualmente, gracias al crecimiento demográfico, la urbanización y el proceso de «industrialización temprana». Más aún, la economía regional que se constituyó en torno a la explotación del salitre en Tarapacá y Antofagasta pasó a ser de por sí un mercado considerable, mientras que el desarrollo de los ferrocarriles permitió una creciente integración del mercado. Por lo tanto, después de la guerra del Pacífico (1878-1883), el desarrollo agrícola se volvió crecientemente dependiente de la demanda interna, lo que se tradujo en un ajuste de alto nivel de un sector tradicional productor en gran escala de cereales y ganadero, hasta responder a las exigencias más variadas de una economía y una sociedad chilena en franca modernización. Adicionalmente, la agricultura se diversificó con la modernización de la viticultura y la formación de un sector frutícola orientado al mercado (Robles-Ortiz, 2010).

CUADRO 1. SUPERFICIE CULTIVADA 1880/84-1935/36  
(PROMEDIOS QUINQUENALES EN HECTÁREAS)

	1880/84	1885/89	1900/04	1905/1909	1910/14	1915/19	1920/24	1925/1929	1935-36
Trigo	473.429	285.791	360.084	422.016	428.025	500.340	561.599	664.984	760.854
Otros cereales				75.228	116.935	112.801	123.527	198.494	204.474
Legumbres	62.706	43.945		49.793	46.932	64.008	60.329	93.553	147.171
Papas	23.182	20.175	40.091	27.557	30.082	30.528	31.559	37.730	42.837
Forrajes						411.741	523.719	371.248	
Viñedos					59.149	69.681	67.263	75.449	89.076
Fruticultura						21.454	27.442		
Total	559.317	349.911	400.175	574.594	681.123	1.210.552	1.395.437	1.441.458	1.244.412

Fuente: Cálculos sobre la base el Anuario Estadístico de la República de Chile & Sinopsis Estadística.

La expansión del sector agrícola fue el resultado, ante todo, del extraordinario aumento de las superficies cultivadas, una de las fuentes principales del crecimiento económico de la agricultura desde mediados del siglo XIX hasta 1930 (Cuadro 1). Como reflejo de las

cambiantes condiciones del mercado y de la capacidad de respuesta de los agricultores chilenos a los cambios de precios y de demanda, la superficie cultivada no aumentó del mismo modo para todos los cultivos. A fines del siglo XIX la tendencia más significativa fue la reducción de la superficie con trigo, dado que no recuperó su nivel de la década de 1880 hasta 1915/1919. A pesar de que esta disminución se atribuyó a la disminución de las exportaciones (Sepúlveda, 1959), los agricultores también redujeron la superficie sembrada con trigo para expandir otros cultivos de mayor rentabilidad. En las primeras tres décadas del siglo XX, la superficie total cultivada aumentó considerablemente, más consistentemente en productos básicos, especialmente trigo y otros cereales. Fue así como la superficie con cereales casi se duplicó entre 1915/1919 y 1930. Además, la superficie plantada con papas y vid presentó un crecimiento permanente, lo mismo que la de frutas (Robles-Ortiz, 2010). Más significativo aún es que la enorme superficie representada por alfalfa y trébol refleja la expansión de la «industria del pasto aprensado», una actividad comercial importante en grandes haciendas y fundos.

La producción agrícola chilena tuvo un crecimiento considerable (Robles Ortiz, 2009b). Ocurrió en primer lugar con los cultivos básicos, principales componentes de la dieta de los consumidores urbanos, en particular la clase obrera y la clase media. Dado que el producto anual puede fluctuar considerablemente en función de las condiciones climáticas, los promedios quinquenales aportan una idea más precisa de las tendencias de la producción. Esta tuvo solo un modesto crecimiento en las dos últimas décadas del siglo XIX, pero se expandió considerablemente entre 1905 y 1930. La producción total de cereales, de lejos el grupo de cultivos más importante en términos de superficie sembrada, creció de 5,5 millones de quintales métricos (un quintal métrico equivale a 100 kilos, y se abrevia qqm) en 1905/1909, hasta casi 10 millones de qqm en 1925/1929. Si se toma en consideración la cifra de 12 millones de qqm que aparece en el censo de 1930, se duplicó en 25 años. La producción de trigo también se duplicó durante este período, dado que aumentó de 4 millones de qqm en 1905/1909 a 9,1 millones de qqm en 1930 (Cuadro 2).

El sector ganadero constituía un componente importante de la economía rural chilena. Los cultivos forrajeros pasaron a ser comercialmente importantes: consistían fundamentalmente en alfalfa y trébol sembrados tanto en tierras regadas como de secano. En la primera década del siglo XX, el producto creció hasta alcanzar 856.195 quintales métricos en 1900/1904, y 994.882 qqm en 1905/1909. Sin embargo, estas cifras subestiman los niveles reales de producción, dado que no toda la superficie sembrada con alfalfa y trébol era segada para producir pasto aprensado. Adicionalmente, el resultado fue considerablemente superior en la década de 1910, alcanzando virtualmente 3 millones de qqm, que difícilmente puede ser consecuencia de una súbita expansión de la producción. A comienzos de la década de 1920, la producción siguió creciendo y se aproximó a los 4 millones de qqm, pero descendió hacia fines de la década; así, el censo de 1930 registró una cifra levemente inferior.

CUADRO 2. PRODUCCIÓN AGRÍCOLA EN CHILE, 1880-1930  
(CULTIVOS PRINCIPALES, PROMEDIOS QUINQUENALES EN QQM)

	1880/84	1885/89	1900/04	1905/1909	1910/14	1915/19	1920/24	1925/1929	1930
Cereales									
Trigo	4.248.220	2.961.796	3.407.819	4.035.433	5.460.120	5.729.396	6.574.304	7.333.619	9.124.370
Cebada	628.388	385.118	1.101.387	879.638	890.477	870.760	1.027.543	1.232.278	999.176
Avena				304.051	483.728	717.568	447.676	827.657	1.509.591
Centeno				16.835	28.310	35.165	16.466	25.720	32.978
Maíz	241.255	190.727	330.820	292.857	369.709	379.969	405.229	492.845	596.015
Legumbres									
Porotos	263.911	192.960	406.332	294.203	391.669	533.336	468.989	569.977	766.900
Arvejas	110.633	77.268	153.481	141.684	101.114	124.166	106.873	131.893	196.251
Garbanzos	5.387	6.299		16.262	11.413	14.669	17.941	29.450	43.662
Lentejas	3.783	3.577	10.302	13.748	6.525	20.763	28.678	59.807	131.865
Papas	1.353.488	1.118.894	2.242.487	1.167.014	2.316.026	2.655.186	2.996.567	3.451.148	4.023.065
Forrajeras									
Alfalfa			856.195	930.701	2.760.096	2.603.165	3.406.334	3.354.983	2.757.238
Trébol				64.182	173.300	333.787	525.145	500.270	688.633

Fuente: Cálculos del autor con datos del Anuario Estadístico & Sinopsis Estadística.

Los datos sobre la producción ganadera para el siglo XIX son poco confiables, pero una información más completa para las primeras décadas del siglo XX muestra que, con excepción del período 1905/1909, la producción creció hasta 1915/1919 y se mantuvo estable durante la década de 1920. A pesar de que el censo agrícola de 1930 sugiere que se produjo un crecimiento considerable desde los 2,2 millones de cabezas en 1925 a 3,4 millones de cabezas en 1930, parece más realista asumir que la tendencia global para el período 1880-1930 fue de un crecimiento gradual. Además, la crianza de ovinos tuvo un desarrollo espectacular, que se explica por el éxito de la exportación de lana.

La expansión agrícola incluyó también una producción creciente en otros subsectores. Como reflejo del consumo urbano, la producción de leche tuvo el crecimiento más notable entre los productos lácteos, desde 1,2 millones de litros en 1905/1909 hasta 1,8 millones de litros en 1925/1929. Más aún, si tomamos en cuenta que el censo de 1930 registró un total de 2,7 millones de litros, la producción de leche se duplicó en 25 años. La diversificación de la demanda de productos agrícolas también se derivó del consumo creciente de fruta fresca, que estimuló la formación de un sector de huertos comerciales, si bien la producción para autoconsumo se encontraba ampliamente extendida (Robles-Ortiz, 2010). Adicionalmente, la producción de vino casi se triplicó entre 1880/1884 y 1900/1904, y más que duplicó entre esta última fecha y 1925/1929. El producto agrícola incluía también la producción de una cantidad de materias primas, pero las fuentes estadísticas oficiales solo aportan información para lana, cáñamo, lino y tabaco. La producción de lana destaca dentro del grupo: a pesar de que las cifras de la década de 1880 son demasiado incompletas para ser consideradas un punto de referencia confiable, es evidente que la producción experimentó un crecimiento sostenido durante el primer tercio del siglo XX, casi duplicándose entre 1900/1904 y 1930. Creciendo también sostenidamente desde 1905/1909, el cáñamo se había más que triplicado entre 1925/1929. La producción de tabaco, registrada sistemáticamente solo desde 1905/1909, siguió un patrón similar al del cáñamo.

Los enfoques convencionales sobre la agricultura chilena sostienen que en el período de la economía exportadora la productividad

de la tierra fue baja o decreciente, porque los propietarios no utilizaban fertilizantes y continuaron utilizando prácticas de cultivo bastante rudimentarias. Sin embargo, ninguno de los trabajos relacionados con la agricultura en el período de crecimiento liderado por las exportaciones incluye un análisis sobre productividad de la tierra (Keller, 1956; Pinto Santa Cruz, 1959). Al contrario de la visión convencional, los datos sobre los cultivos más importantes que se encuentran disponibles para la última parte del período de crecimiento liderado por las exportaciones, muestran que la expansión de la agricultura chilena también incluyó significativas mejoras de la productividad de la tierra, definida como rendimiento en quintales métricos por hectárea (qqm/ha). Utilizando las estimaciones de productividad de la tierra para la primera mitad de la década de 1880 como punto de referencia, es evidente que hacia la Primera Guerra Mundial los rendimientos ya habían aumentado. Considerando los principales cultivos alimentarios, el crecimiento de la productividad fue significativo porque los rendimientos del trigo aumentaron en ese período desde 9,0 a 13,5 qqm/ha y de manera similar los de la cebada; los de papas aumentaron 50% y los de porotos, la legumbre más importante cultivada en Chile, se duplicaron entre 1880/1884 y 1910/1914 (Cuadro 3).

CUADRO 3. PRODUCTIVIDAD DE LA TIERRA 1880/1884-1925/1929

Rendimientos (promedios quinquenales en quintales métricos por hectárea)								
	1880/84	1885/89	1901/04	1905/1909	1910/14	1915/19	1920/24	1925/1929
Trigo	9,0	8,6	9,9	9,5	13,5	11,8	11,9	11,8
Cebada	12,9	11,3	17,1	13,1	20,0	18,2	17,6	16,8
Avena				9,7	15,7	15,3	14,0	12,5
Centeno				7,5	14,0	11,1	9,5	9,6
Maíz	4,9	3,5	13,1	11,1	16,5	14,9	14,4	15,8
Porotos	5,9	6,0	14,5	10,2	12,3	12,0	10,9	11,0
Arvejas	6,7	5,5	11,2	8,5	10,9	9,6	9,5	9,5
Garbanzos	2,7	3,8	..	5,8	5,8	5,0	5,9	6,9
Lentejas	6,1	5,8	11,5	9,8	10,5	10,4	9,6	8,9
Papas	55,3	54,0	52,6	42,1	83,9	86,3	94,0	98,7

Forrajeras						7,1	7,5	10,4
Producto por hectárea (promedios quinquenales en pesos chilenos reales de 1910-1914 )								
	1880/84	1885/89	1901/04	1905/1909	1910/14	1915/19	1920/24	1925/1929
Trigo	161	186	170	171	229	205	210	198
Otros cereales				256	187	207	195	156
Legumbres	163	172		261	296	297	290	246
Papas	829	788	794	601	1.093	1.235	1.348	1.299
Forraje						76	80	110

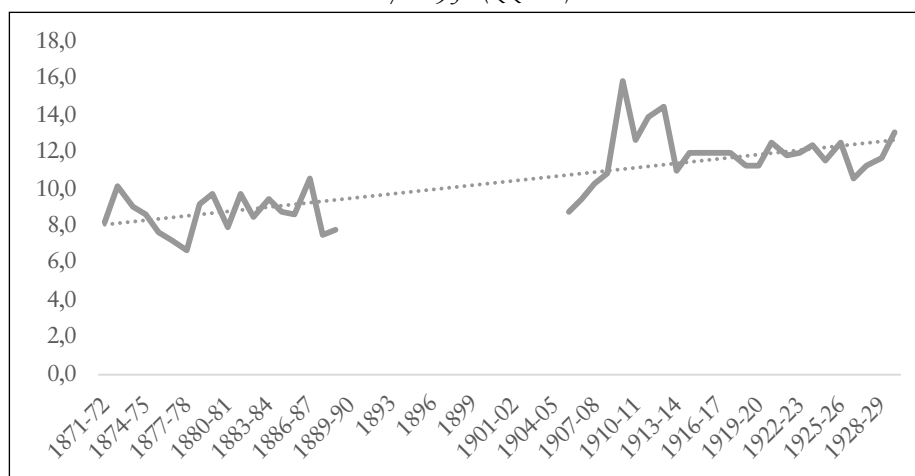
Fuente: Cálculos a partir de la Sinopsis Estadística & Anuario Estadístico.

Más aún, la idea de que la productividad de la tierra disminuyó entre 1909 y 1930 debe ser reconsiderada. Los promedios quinquenales muestran que los rendimientos no disminuyeron en todos los cultivos, y que la reducción fue moderada: solo de 12 % en el trigo y de 16% en la cebada, los dos casos más notables. Además, los rendimientos en otros rubros aumentaron, como es el caso de las papas y las forrajeras, que crecieron 17% y 46%, respectivamente. En resumen, la caída de la productividad de la tierra que Keller (1956) y Wright (1982) describieron para trigo, cebada y avena después de 1910, corresponde a la última parte de la era liderada por las exportaciones, y en consecuencia no puede ser considerada como una caracterización precisa de las tendencias de ese período como un todo, ni para todos los cultivos.

Dada su importancia como principal cultivo de la agricultura chilena, el trigo representa un caso relevante para ilustrar tendencias en la productividad de la tierra. Los rendimientos tendieron a aumentar hasta la Primera Guerra Mundial y posteriormente no disminuyeron, en realidad, sino que se mantuvieron estables en casi 12 qqm/ha. En conjunto, esa cifra representa un aumento de 35% con respecto al rendimiento promedio de 8,7 qq/ha del período 1872-1876 (Gráfico 1)<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Es importante destacar que una subestimación de las estadísticas agrícolas chilenas puede minimizar nuestra estimación de rendimientos para las décadas de 1870 y 1880, y por lo tanto sobredimensionar el crecimiento de la productividad de la tierra durante el período 1870-1930.

FIGURA 1: PRODUCTIVIDAD DE LA TIERRA EN EL CULTIVO DEL TRIGO,  
1871-1930 (QQM/H)



Fuente: Cálculos del autor a partir de datos del *Anuario Estadístico de la República de Chile*.

Las tendencias de la productividad de la tierra deben entenderse en relación con uno de los aspectos más sobresalientes de la agricultura chilena en la economía exportadora: el espectacular crecimiento de la superficie cultivada, especialmente con cereales. Por lo tanto, de acuerdo con Olmstead y Rhode (2002), el sector agrícola no debe ser considerado como estancado, incluso si la productividad de la tierra se mantuvo estable o levemente descendente. Esto se explica por el riesgo de menores rendimientos derivado del hecho de que grandes extensiones de tierras cultivadas con trigo de manera continua generan un terreno ideal para la proliferación de insectos, enfermedades y malezas «boicoteadoras de rendimiento». De hecho, mantener la productividad de la tierra mientras la superficie cultivada se extendía de manera tan significativa, como fue el caso en Chile antes de 1930, solo fue posible por la introducción y la difusión de tecnologías que ahorran mano de obra y que mejoraban la tierra. No cabe duda que ese fue el impacto de la mecanización y de las «innovaciones biológicas» en toda la franja cerealera de Chile.

En Chile, desde la década de 1860, algunos terratenientes se interesaron en promover la modernización de los métodos de cultivo, y la *Sociedad Nacional de Agricultura* (SNA, 1869) comenzó a

importar y a ensayar variedades de trigo desconocidas en Chile. Fue así como hacia 1910 el cultivo de trigo estaba lejos de ser homogéneo, dado que los agricultores cultivaban diferentes variedades en los diferentes climas, suelos y condiciones topográficas de las regiones agrícolas chilenas. La franja del trigo se extendía desde Coquimbo hasta Osorno, en una longitud de casi 1.600 km. En el Norte Chico se caracterizaba por ocupar valles regados pequeños y angostos. En Chile Central, el cultivo del trigo se extendía sobre los terrenos ondulados de la cordillera de la Costa y los Andes, y ocupaba grandes extensiones en las planicies regadas del valle longitudinal. Desde la provincia de Biobío hacia el sur, el trigo era fundamentalmente un cultivo no regado. Las variedades más utilizadas eran trigo candeal en el norte y en parte de las áreas de secano de Chile Central, y trigos blandos de Oregón y Australia en Chile Central. En el sur se adoptaron también trigos de primavera con buenos resultados, y algunas variedades ocupaban extensiones considerables. En resumen, la introducción de nuevas variedades de trigo e iniciativas de control de plagas contribuyeron a mejorar el cultivo de trigo en Chile: los rendimientos de este cereal no solo no disminuyeron, sino que aumentaron, a pesar de que la superficie cultivada aumentó cerca de 40% entre 1880 y 1930.

La mecanización de la agricultura comenzó a desarrollarse como respuesta de los propietarios al problema de la escasez de mano de obra que dificultaba la expansión del sistema de hacienda de Chile Central durante los auges exportadores del período 1850-1890. La importación experimental de maquinaria agrícola a fines de la década de 1840 creció hasta una primera ola de mecanización, en la medida que las «casas de comisión» extranjeras aumentaron la oferta de equipo agrícola y el desarrollo de una cultura mecánica facilitó su adopción en las zonas rurales. Tal como en otros países productores de cereales, hasta fines del siglo XIX la mecanización se desarrolló muy desigualmente en las diferentes tareas de la producción agrícola y entre regiones o entre tipos de empresas agrícolas. Las máquinas agrícolas eran ampliamente utilizadas en las cosechas, en las cuales las segadoras y las trilladoras facilitaron el crecimiento del cultivo de cereales. A mediados de la década de 1870, en el momento más alto de la expansión agraria liderada por las exportaciones, la escala y el



patrón de la mecanización agrícola en Chile se mantenían conformes con el suministro de innovación tecnológica disponible y seguían un ritmo similar al de los «antiguos» países productores de cereales. La superficie cosechada con máquina era considerable. En 1872-1873, por ejemplo, las 470 trilladoras registradas desde Santiago a Colchagua pueden haber trillado un 62% de la superficie sembrada con trigo de esas provincias (Robles-Ortiz, 2018).

Después de la década de 1880, la mecanización prosiguió gradualmente junto a la creciente orientación del sector agrícola hacia el mercado interno. Las estadísticas comerciales sugieren que la importación de equipos agrícolas aumentó, en especial entre el comienzo del siglo y la Primera Guerra Mundial. La mecanización se desarrolló aún más en las primeras tres décadas del siglo XX, cuando la superficie cultivada se extendió considerablemente, la producción se diversificó y el mercado de equipo agrícola se hizo más activo. Reflejando la expansión de la producción de trigo y otros cereales, el número de maquinarias e implementos agrícolas relacionados con los cereales creció considerablemente entre 1907 y 1930. Hacia 1910, los arados de hierro, rastras, rastrillos, rodillos, cultivadoras y máquinas cosechadoras como segadoras, trilladoras y limpiadoras de granos eran utilizados ampliamente en Chile en la producción de cereales. Los equipos de cosecha también se modernizaron debido al uso creciente de máquinas especializadas tales como «talajeadoras», segadoras-engavilladoras e incluso *combines*. La mecanización se extendió al sector forrajero, en el cual las segadoras, picadoras y enfardadoras de pasto se utilizaban extensivamente en las siegas de alfalfa y trébol. Además, comenzando con la introducción de la máquina a vapor en el siglo XIX, los grandes y medianos terratenientes adoptaron una serie de fuentes de poder y de motores, que coexistieron y se mantuvieron en uso hasta la Primera Guerra Mundial, cuando comenzaron a ser reemplazadas por tractores (Cuadro 4).

CUADRO 4. EXISTENCIAS DE MAQUINARIA AGRÍCOLA EN CHILE, 1907-1935

Año	Sembradoras	Cosechadoras	Excavadoras	Trilladoras	Limpiadoras de grano	Segadoras	Fresadoras	Embaladoras de heno	Máquinas a vapor	Tractores
1907	1.107		777	2.576	2.799		768	855	2317	
1908	1.111		778	2.582	2.805		778	870	2337	
1909	1.156		838	2.673	2.805		852	950	2404	
1910	1.538		881	2.698	3.238		883	1.060	2589	
1911	2.077		1.109	3.297	3.279		1.219	1.454	3296	
1912	2.234		1.163	3.463	3.440		1.309	1.564	3277	
1913	2.351		1.169	3.705	3.536		1.284	1.608	3594	
1914	2.138	2.646	1.453	3.739	3.772	4.352	1.347	1.683	3553	
1916	2.408	3.003	1.443	3.506	3.470	4.555	1.242	1.636	3298	
1917	2.931	3.138	1.533	3.673	3.752	4.576	1.367	2.547	3471	
1920	2.127	2.526	2.255	3.465	3.248	4.326	1.080	1.160	3108	399
1923	1.941	2.149	2.248	3.561	3.287	4.465	1.216	1.285	3583	752
1926	2.409	2.745	2.897	4.156	3.860	5.140	1.307	1.518	4011	1344
1930	3.204	3.110	3.360	4.562	3.771	6.169	1.728	2.061	2838	660
1935	2.162	2.348	5.366	5.073	4.410	7.057	1.661	2.419	3602	1557

Fuente: Anuario Estadístico de la República de Chile. Estadística Agrícola.

De hecho, la adopción de la tecnología agrícola más avanzada de esos años comenzó en Chile antes de la Primera Guerra Mundial, cuando las firmas importadoras extranjeras introdujeron los primeros tractores. Algunos terratenientes emprendedores comenzaron a ensayar tractores ya en 1907; es decir, no mucho después de su aparición en el mercado internacional esta innovación ya había comenzado a transformar la agricultura de una economía en desarrollo (Robles-Ortiz, 2020). A eso siguió un proceso de aprendizaje. Los terratenientes y los expertos agrícolas ensayaron y rápidamente descartaron los tractores a vapor tipo «mamut» (llamados así por su enorme tamaño) por inadecuados, y adoptaron luego los modelos livianos con ruedas que la industria comercializó en la década de 1920. La adopción del tractor tuvo lugar entonces en esa década, pero fue un proceso lento que, además, se produjo en pequeña escala. De todos modos, el número de tractores utilizados en Chile creció

casi cuatro veces entre 1920 y 1935. De acuerdo con los primeros registros, en 1920 había 399 tractores, los que aumentaron a 752 en 1923 y a 1.344 en 1926. El censo de 1930 registró solo 660 unidades, pero su cobertura fue incompleta. En contraste, el censo agrícola de 1935 registró 1.557 tractores en uso en todo el país. Esta cifra implica que 30% de los 5.098 predios agrícolas de más de 500 hectáreas poseían un tractor. Más aún, el número de tractores aumentó drásticamente en los últimos años de la década de 1930, dado que en 1943, el próximo año en que el anuario estadístico oficial registra tractores, la cifra era considerablemente superior: 4.061 tractores. La mecanización de la agricultura fue sin duda limitada, pero no sin consecuencias: contribuyó a la notable expansión de la superficie cultivada y al crecimiento económico de la agricultura hasta 1930, cuando la economía chilena fue fuertemente afectada por la Gran Depresión.

En el período de crecimiento liderado por las exportaciones, el sector agrícola no fue, por lo tanto, «el pozo de todos los males», como han sostenido comentaristas posteriores en interpretaciones generales sobre el desarrollo «frustrado» de la economía chilena. Sin duda, a diferencia de Argentina, la agricultura en Chile no fue ni la actividad principal ni un sector exportador, lo que puede explicarse en primer lugar por su pequeño tamaño y su ubicación periférica comparada con la de grandes exportadores de cereales que dominaron el mercado mundial. El crecimiento agrícola descansó en cambio en la demanda interna de una economía que estaba escasamente industrializada y que se caracterizaba por una creciente desigualdad.

## ESTANCAMIENTO DE LA AGRICULTURA Y «DESARROLLO HACIA ADENTRO», C. 1930-1965

El aspecto más destacado de la agricultura chilena después de 1930 fue el llamado «estancamiento» que presentó el sector hasta la década de 1960. El crecimiento del sector fue inferior al de otros sectores y su aparente incapacidad para satisfacer la demanda interna de una población creciente y rápidamente urbanizada se convirtió no solo en un problema económico apremiante, sino también en un asunto altamente debatido en la política nacional. Sin embargo,

la noción convencional de una economía agrícola absolutamente atrasada y lenta es discutible. La agricultura perdió importancia dentro de la economía chilena. La contribución del sector agrícola al PIB cayó desde 10% en 1930 a 5,5% en 1960, mientras que las diferentes estimaciones disponibles indican que la producción per cápita disminuyó significativamente entre 1928 y 1960 (Díaz, 2006, p. 59). Más aún, la agricultura quedó muy rezagada con respecto al sector industrial. Así, creció entre 1940 y 1953 a una tasa anual promedio de solo 1,8 %, muy por detrás del sector industrial que lo hizo a 7,5% (Ffrench-Davis et al., 2003, p. 194). Otra estimación indica que «el producto agrícola creció a una tasa promedio anual de 1,8 % entre 1930 y 1964», mientras que la población lo hizo a 2,2 % y la «demanda de productos agrícolas aumentó más de 3% anual» (Kay, 1992, p. 102). Por su parte, Crosson (1970, pp. 47-48) establece que, «en cierta medida, el sector disminuyó en importancia relativa durante la década de 1950», dado que la producción creció a una tasa promedio anual de 2,45 % entre 1949/1951 y 1959/1961, mientras que el producto geográfico bruto creció a una tasa anual promedio de 3,6%. Sin embargo, es importante destacar que el producto de los cultivos agrícolas aumentó en 3,3%, mientras que el producto de la ganadería solo lo hizo en 1,6% anual: por lo tanto, el sector ganadero fue «el principal culpable» del resultado relativamente pobre del sector agrícola. Un mejoramiento se produjo entre 1964 y 1970 cuando el sector creció en 4,9% anual, lo que ha sido atribuido a una política de desarrollo agrario más eficiente, enfocada en subsectores con mayores posibilidades de crecimiento, como el sector frutícola comercial (Ffrench-Davis, 2003, p. 194).

A pesar de estas tendencias económicas generales, las estimaciones disponibles sugieren que hubo un avance en la productividad agrícola. De hecho, la producción por trabajador se mantuvo estable y luego se incrementó después de 1950, mientras que la productividad de la tierra para todos los cultivos aumentó moderadamente entre 1928 y 1960. En el caso del trigo —lejos el cultivo más importante y un insumo industrial esencial—, la productividad creció en ese período de 10,9 a 12,7 quintales métricos por hectárea. Más aún, la productividad agrícola aumentó paralelamente con la de otros sectores de la economía, aunque mostrando una mayor

volatilidad a partir de la década de 1940 (Díaz, 2006, p. 70). Estas tendencias de la productividad agrícola se relacionan con tendencias en los insumos. Según Crosson (1970, p. 65), al menos durante la década de 1950 «el sector no estuvo en absoluto estancado, en particular la parte dedicada a la producción de cultivos», dado que la «combinación de insumos cambió sostenidamente [...] hacia un empleo relativamente mayor de factores de producción «modernos» tales como maquinaria, fertilizantes y pesticidas». Adicionalmente, existían diferencias importantes en las tasas de crecimiento de los diversos componentes de los cultivos: los cereales aumentaron 3,1%, pero representaban 30,6% del valor total de la producción agrícola entre 1955/1957; la fruta aumentó en 6,6%, pero su valor era apenas 10,2% del valor total de la producción agrícola (Crosson, 1970, pp. 47-48). En suma, a pesar de la persistencia de la estructura agraria y de la adversa política económica, la agricultura creció y, hasta cierto punto, experimentó una modernización tecnológica. Sin embargo, a fines de la década de 1950 la visión dominante era que el ineficiente sector agrícola había sido por mucho tiempo, y todavía era, un obstáculo mayor para el desarrollo económico (Pinto Santa Cruz, 1959).

Las causas de la crisis agrícola fueron tema de intenso debate político y económico. El influyente economista Aníbal Pinto Santa Cruz (1959, pp. 235-236) admitía que las «tres teorías» que competían en la década de 1950 para explicar el estancamiento de la agricultura —las explicaciones «derechista», «estructuralista» y «técnica»— no eran «absolutamente incompatibles». En esencia, el debate se centró en si el lento crecimiento agrícola y la necesidad de importar alimentos eran, por un lado, el resultado de la incapacidad del sector para satisfacer la demanda, atribuida a su estructura desigual o si, por otro lado, eran el negativo efecto de políticas económicas, en particular el control de precios que los gobiernos «desarrollistas» implementaron para promover la industrialización. Además, a menudo las versiones particulares de esas explicaciones eran, como observó Arnold Bauer (1975, p. 228) al considerar la crítica estructuralista, «tendenciosas o distorsionadas por la pasión política». Hay pocas dudas, sin embargo, de que el rendimiento económico del sector agrícola después de 1930 estuvo determinado en gran medida por los adversos términos de intercambio con el

sector urbano. En 1965, en la víspera de la reforma agraria, Markos Mamalakis (1965, p. 130) refutó el argumento de que «la rentabilidad de las actividades agrícolas» aumentara en el período entre 1929 y 1946, y mostró que, «a pesar de que los precios agrícolas avanzaron más rápido [que los industriales] en 1946-1948 y en 1952-1954, estas condiciones positivas fueron menores y de corta vida». Mamalakis sostiene que las razones para el mal desempeño de la agricultura fueron «las políticas gubernamentales de control de precios y de sobrevaluación del peso», que finalmente «impidieron un aumento en la tasa de ganancia en la agricultura, bajaron la tasa de crecimiento y estimularon las importaciones» (1965, p. 148)<sup>8</sup>. Más aún, el gobierno manipuló la tasa de cambio de manera que la tasa «real» de protección para muchos productos agrícolas claves era negativa (Kay, 1992). Más tarde, siguiendo el programa de la Ley 480 (1954), después de 1955 los denominados «excedentes de trigo» provenientes de Estados Unidos tuvieron un impacto significativo en el mercado internacional, sumando así otro componente a la difícil situación que enfrentaban los productores chilenos debido a las políticas económicas proindustrialización (Santana, 2006, pp. 46-47). En definitiva, el crecimiento agrícola fue gravemente afectado por la Gran Depresión y desde entonces estuvo bloqueado por la implementación de políticas que promovían la industrialización.

La baja tasa de ganancia en la actividad agrícola tuvo importantes consecuencias sobre el desarrollo del sector. En primer lugar, los agricultores y en especial los latifundistas, enfrentaron una situación que hacía de la inversión en otras actividades o bienes ya sea

---

<sup>8</sup> Mamalakis estaba consciente de que la estructura agraria estaba lejos de favorecer el crecimiento económico, y por lo tanto observaba que «la subutilización ha sido más frecuente en predios muy grandes y muy pequeños», lo que consideraba «un factor en favor de la redistribución de la tierra». Sin embargo, su análisis examinaba la agricultura dentro del más amplio contexto político y económico, y por lo tanto concluía: «En la medida que la, en gran medida, artificial expansión industrial comenzó a perder fuerza a fines de la década de 1940, la baja tasa de crecimiento de la producción total fue atribuida al estancamiento de la agricultura. Pero la verdad es que las causas originales del estancamiento del ingreso per cápita fueron los enfrentamientos entre sectores y la inflación. La inflación y los enfrentamientos retrasaron el crecimiento agrícola. Este estancamiento es en parte la causa aparente de un lento aumento del ingreso per cápita, pero no la causa original» (1965, p. 148).

más segura o más rentable, especialmente las que actuaban como protección contra la inflación. Según Mamalakis (1965, p. 141), este «éxodo neto de fondos [...] tenía su paralelo en la migración de la población y de los pequeños cultivadores». Así se produjo una caída de 27% en el número de predios: desde 178.882 en 1936 a 126.400 en 1955. El autor observa algo más importante: una desaparición todavía mayor, «superior a 70 %», afectó a las pequeñas unidades menores de cinco hectáreas, «exprimiendo a los predios pequeños», lo que fue «consistente con la migración de la población rural hacia las ciudades» (Mamalakis, 1965, pp. 141-142). Otro efecto inmediato fue la reducción en la inversión de capital, si bien eso parece haber sido el caso fundamentalmente en la década de 1930, porque la evidencia disponible en la literatura especializada sugiere que la inversión en insumos se recuperó después de 1945. Un caso ilustrativo fue la importación de maquinaria agrícola, cuyo valor se redujo casi a la mitad entre 1929 y 1939, pero aumentó rápidamente a comienzos de la década de 1940 (Aranda y Martínez, 1970, p. 131). Más aún, en la década de 1950, «las existencias de maquinaria agrícola aumentaron en aproximadamente 80 a 120%», en particular gracias a los créditos gubernamentales, sobre todo del Banco del Estado y de CORFO, «entregados con un 10 % de interés, pero sin ninguna provisión de ajuste de la deuda considerando la inflación». Aún así, la agricultura seguía siendo un «sector desatendido» porque recibía menos del 4% de los créditos de CORFO (Mamalakis, 1965, p. 138). De todos modos, y a pesar de las fluctuaciones de corto plazo, el valor de las importaciones de maquinaria agrícola creció entre 1950 y 1965; resulta interesante que las importaciones de tractores constituyeran la mitad del total de las importaciones de maquinaria agrícola. Además, después de haber caído desde US\$ 408.800 en 1929 a apenas US\$97.100 en 1946, el uso de fertilizantes creció significativamente después de 1950. En términos físicos, el uso de fertilizantes se duplicó entre 1951 y 1960, desde 29.300 a 58.000 toneladas métricas, de las cuales 67% eran fosfatos, mientras que los nitratos representaban solo 21,9% del total (Crosson, 1970, pp. 20 y 59).

La visión convencional en las interpretaciones generales de historia económica es que una de las principales consecuencias del

«estancamiento agrícola» fue la necesidad de importar grandes cantidades de productos agrícolas, incluso de los mismos cultivos que Chile producía a gran escala, como trigo y otros cereales. Los cereales, de hecho, constituían 22,6% del valor de todas las importaciones agrícolas (definidas ampliamente para considerar incluso materias primas de la industria textil) en 1930-1939, y 25,3% en 1960-1965 (Díaz, 2006, p. 78). Según un cálculo aproximado, hacia 1960 las importaciones de trigo, productos lácteos y carne, todos los cuales se producían también en Chile, representaban 25% de la producción nacional (Santana, 2006, p. 40). Sin embargo, el valor promedio anual de las importaciones de productos agrícolas y ganaderos para el período 1961-1965 fue de 80,8 millones de dólares, 61% de los cuales corresponde a los ganaderos (Díaz, 2006, p. 78). En el caso del trigo, las importaciones desde 1930 a 1966 constituyeron en promedio solo 8,4% de la producción nacional y alcanzaron una proporción significativa solo en la década de 1960: 24,4% en 1961-1965, cuando la tasa de cambio y las tarifas aumentaron su impacto negativo o «tarifa implícita» (Valdés, 1972). Así, a juzgar por las tendencias de las importaciones, en especial en la década de 1960, las políticas económicas desempeñaron un importante papel en el estancamiento agrícola, aumentando así las presiones por la reforma agraria.

Al mismo tiempo, desde comienzos de la década de 1950 el sector agrícola comenzó a experimentar una transformación estructural, dentro del mismo modelo «desarrollista» que lo subordinaba al proceso de industrialización por sustitución de importaciones. El cambio más importante fue la reducción de la superficie sembrada con cereales, tendencia que primero fue moderada, durante la década de 1960, pero que se acrecentó significativamente y continuó hasta hace poco. Simultáneamente tuvo lugar un modesto aumento de la superficie destinada a sectores intensivos en capital, fundamentalmente frutas y viñedos. Hacia 1955, con cerca de 90.000 hectáreas, la superficie con frutales triplicaba la de 1920-1925. Esta diversificación de la composición de los cultivos fue promovida activamente por varias instituciones del Estado, en particular bajo la administración Frei Montalva (1964-1970), que implementó una amplia política de «desarrollo agrario». Entre otras iniciativas, vale la pena mencionar



la creación de cinco plantas procesadoras de frutas con una capacidad para producir cinco millones de cajas de fruta, y la firma del Convenio Universidad de California-Universidad de Chile (1965) que permitió capacitar a especialistas chilenos en la Universidad de California. Así, en 1966 el gobierno de Frei implementó un ambicioso Plan de Desarrollo Frutícola, basado en la cooperación con la Universidad de California, Davis y con el Departamento de Agricultura del Estado de California (Tinsman, 2014). Como lo ilustran esas iniciativas en el sector frutícola, el desarrollo de la agricultura se fue configurando crecientemente en función de las políticas de la Guerra Fría y de la abiertamente anticomunista Alianza para el Progreso. No cabe duda que las expresiones locales de la Revolución Verde implicaron un papel dirigente, si no hegemónico, de las agencias gubernamentales y de las instituciones de investigación de Estados Unidos en la promoción de la modernización de la agricultura chilena, antes de la reforma agraria y en relación con esta.

## REFORMA AGRARIA Y CRECIMIENTO AGRÍCOLA

La reforma agraria realizada por los gobiernos de Eduardo Frei (1964-1970) y Salvador Allende (1970-1973) fue la más significativa intervención estatal en el sector agrícola. No puede verse, sin embargo, como una política pública convencional, por cuanto fue implementada en medio de un creciente conflicto sociopolítico; por lo tanto, su impacto no fue simplemente resultado de una acción gubernamental. Recurriendo primero a la Ley 15020 (1962) y posteriormente a la Ley 16640 (1967), esas administraciones expropiaron 5.809 propiedades agrícolas que abarcaban 9.965.868 ha, o sea, 59,5% de la tierra agrícola total. Solo en los tres años de gobierno de Allende se expropiaron 4.403 propiedades, que abarcaban 6.401.625 ha, esto es, 64,2% de la superficie total expropiada. De acuerdo con la Ley 16640, las tierras expropiadas debían ser asignadas a los antiguos trabajadores residentes (de preferencia a aquellos que habían trabajado por lo menos tres años en los cuatro años anteriores a la expropiación), después de un período de transición de tres a cinco años durante el cual formarían un «asentamiento» o cooperativa

en el llamado «sector reformado». En el momento del golpe de Estado del 11 de septiembre de 1973, existían 76.569 beneficiarios o «asentados», y la Corporación de Reforma Agraria (CORA) había asignado 207 propiedades expropiadas a 191 cooperativas que poseían casi 11% de la superficie expropiada total. Por lo tanto, la dictadura militar interrumpió la reforma agraria cuando estaba lejos de haberse completado: el régimen militar la revirtió parcialmente en un proceso que ha sido denominado «contrarreforma agraria». Este proceso no fue, sin embargo, la restauración del antiguo sistema agrario: entre otras políticas, contempló la restitución a los antiguos terratenientes de 1.736 propiedades que abarcaban un tercio de las tierras expropiadas, y una masiva redistribución de la tierra previamente expropiada, de la cual 40% (3,9 millones de hectáreas) fueron asignadas a 54.564 familias campesinas, 37.405 de las cuales recibieron parcelas individuales (Bellisario, 2013).

Bajo el gobierno de Frei, la tasa anual de crecimiento del sector agrícola fue de 3,5%, considerablemente superior al 2% anual de los veinticinco años anteriores a la reforma agraria, y la mayor parte del crecimiento de la producción provino del sector privado. Esto puede atribuirse a la creciente eficiencia de las «reservas», es decir, unidades de producción altamente capitalizadas que se dejaba a los propietarios después de las expropiaciones (las cuales no afectaban el capital agrícola, tal como construcciones, maquinaria, ganado, etc.). Además, la producción aumentó en el sector reformado de los asentamientos, a pesar de que los terratenientes expropiados conservaban su capital y, en consecuencia, el Estado debía aportar ayuda financiera y técnica a las recién creadas cooperativas. Esos resultados pueden también explicarse si se considera que el gobierno expropió solo 18% de la tierra cultivable, y que la reforma agraria dio origen a una movilización social radical solo en el último año de la administración Frei. En contraste, los datos oficiales indican que «el valor agregado agrícola cayó 18%» (Jarvis, 1992, p. 209) en los tres años de la administración Allende, cuando el gobierno intensificó las expropiaciones de predios agrícolas y creó también en el sector formas de organización social manejadas por el Estado, específicamente los Centros de Producción (CEPRO) y los Centros de Reforma Agraria (CERA), destinados a aumentar el número de beneficiarios.

Al mismo tiempo, el conflicto sociopolítico en torno a la reforma agraria se intensificó tanto por la movilización radical de los trabajadores (en forma de tomas de tierra y huelgas rurales) como por la creciente oposición de los terratenientes. Además, la economía chilena enfrentaba una alta inflación, escasez de insumos y otras políticas provenientes del gobierno (tales como control de precios y monopolios estatales sobre la comercialización de productos agrícolas claves, como el trigo), frente a las cuales los terratenientes y otros actores respondieron con especulación y desvío de la producción hacia el mercado negro. Globalmente, la rápida recuperación del sector agrario después de 1973 «parece indicar que la reforma agraria de por sí no había causado ninguna caída dramática de la capacidad productiva. Por lo tanto, durante los 11 años de reforma agraria hasta 1975, el valor añadido agrícola aumentó a una tasa anual promedio de 2,4%, muy por encima de la tendencia histórica» (Jarvis, 1992, p. 211). En síntesis, las tendencias de crecimiento de la producción no sostienen la idea de que la reforma agraria dañara gravemente la producción agrícola, una noción que la dictadura utilizó como argumento para detener lo que había sido una transformación fundamental de la sociedad rural.

La reforma agraria tuvo otro impacto relevante sobre el sector agrícola, en la medida que el Estado completó «desde arriba» lo que había sido una larga transición inducida por el mercado hacia un capitalismo agrario. Hacia 1960, en la víspera de la reforma agraria, el sistema de hacienda chileno estaba altamente diferenciado en términos de inversión de capital, eficiencia y especialización productiva. Ese proceso de diferenciación se había desarrollado ya desde la década de 1870, casi un siglo antes de que el Estado interviniera en el sector agrícola. Primero, en la medida que algunas haciendas se modernizaron bajo el estímulo de la demanda externa de trigo y, posteriormente, como respuesta al crecimiento del mercado interno. Hacia 1930, el sistema del inquilinaje había pasado a ser más bien una forma precaria de trabajo asalariado, mientras que los trabajadores enteramente asalariados constituían la mayoría de la fuerza de trabajo del sistema hacienda. Las grandes haciendas y las pequeñas propiedades rurales diferían en su grado de desarrollo, pero no en términos de la dicotomía «tradicional-moderno» (Robles-Ortiz,

2009a; Robles Ortiz y Kay, 2018; Robles-Ortiz, 2019). El número permanente de trabajadores asalariados, los peones, aumentó de 106.371 en 1935 a 261.896 en 1965, mientras que el número de inquilinos descendió de 107.906 a 73.938 en el mismo período. La reforma agraria implementada a partir de la Ley 16.640 se tradujo en la expropiación de las propiedades menos eficientes y de aquellas con una superficie que excedían las 80 HRB (hectáreas de riego básicas), mientras que la legislación previa establecía el pago enteramente en salario a los trabajadores residentes. Por lo tanto, el Estado completó el proceso de desarrollo capitalista del sistema hacienda. Sin embargo, los que defendían la reforma agraria y académicos contemporáneos estudiosos del Chile rural no examinaron tal desarrollo y adoptaron en cambio la noción políticamente potente de *latifundio*, escondiendo así la extensión del capitalismo agrario<sup>9</sup>.

## AGRICULTURA Y GLOBALIZACIÓN NEOLIBERAL

El neoliberalismo, impuesto por la dictadura militar (1973-1989) con los llamados Chicago Boys (los economistas de derecha que actuaban en representación de la oligarquía económica chilena), reestructuró drásticamente el sector agrícola. El «modelo neoliberal» transformaría sin duda a Chile hacia 1990 en «una de las economías más abiertas del mundo», mientras que la agricultura (incluyendo el sector forestal) aumentó su contribución «desde menos de 5% [a] aproximadamente 30% del valor de las exportaciones totales» (Kay, 2002, p. 465). Más significativo aún, durante la dictadura tuvo lugar un cambio estructural, la emergencia de un «modelo agroexportador» basado en las exportaciones de fruta y productos

<sup>9</sup> La caracterización de la agricultura como «tradicional», «no capitalista» o incluso «semifeudal» fue la visión dominante entre los intelectuales de izquierda ortodoxos, tales como los afiliados al Partido Comunista. En contraste, en la «nueva izquierda» la determinación del carácter del sector agrícola fue bastante diferente. Así, los economistas Sergio Aranda y Alberto Martínez (1970) consideraron que el sector agrícola había sido capitalista desde 1930 porque el trabajo asalariado comenzó a ser la relación social dominante, pero destacaron que se trataba de un «capitalismo débil, limitado por los intereses no agrarios de la burguesía monopólica». De modo similar, la geógrafa histórica Silvia Hernández (1972) sostuvo que el desarrollo capitalista del campo había estado teniendo lugar desde 1930.

forestales. Además, las exportaciones agrícolas y forestales combinadas «aumentaron más de 20 veces» durante el régimen militar, y posteriormente, crecieron «a una tasa anual promedio de 14,5% entre 1990 y 1996» (Kay, 2002, p. 478). Después de revertir la reforma agraria, la consiguiente «liberalización del mercado» y en particular la eliminación de tarifas protectoras para varios productos agrícolas a fines de la década de 1970, tuvieron consecuencias significativas sobre la estructura, los resultados económicos y la distribución territorial de las diferentes actividades agrícolas. La liberalización de los precios permitió entonces que las importaciones compitieran con los llamados «cultivos tradicionales», fundamentalmente cereales, como resultado de lo cual su superficie se redujo significativamente. Al mismo tiempo se extendió la superficie dedicada a cultivos intensivos en capital, especialmente en el sector frutícola de exportación, que pasó a ser la principal expresión de la modernización de la agricultura chilena. Además, la expansión del sector forestal ha afectado drásticamente la estructura territorial y social de la agricultura del país.

Los cereales y en particular el trigo, principal producto de la agricultura chilena, resultaron ser no competitivos una vez que tuvieron que enfrentar la fuerte competencia de las importaciones, al mismo tiempo que crecía la oferta en el mercado internacional y caían los precios. Como consecuencia, la tendencia a la reducción de la superficie sembrada con «cultivos tradicionales», que había comenzado en la década de 1960, se aceleró en las décadas de 1980 y 1990. La superficie sembrada con trigo, por ejemplo, que representaba 744.626 ha en la década de 1960, cayó a un promedio anual de 350.852 ha en el período 2000-2009, y se recuperó ligeramente más tarde, hasta alcanzar unas 500.000 ha. Al mismo tiempo, uno de los aspectos más espectaculares en el desarrollo del sector triguero ha sido el mejoramiento de los rendimientos nacionales medios desde 1982-1983, cuando alcanzaban 21 qqm/ha. Desde entonces han aumentado, llegando a 30,1 qqm/ha en 1991-1992, 43,8 qqm/ha en 1997-1998, superando los 50 qqm/ha en 2009-2010 (57,7 qqm/ha), y alcanzando la cifra récord de 62,9 qqm/ha en 2018-2019 (ODEPA, 2019). Resulta significativo que la tendencia en los rendimientos de otros «cultivos tradicionales», como la avena y la cebada, haya

seguido un patrón similar al del trigo. Este proceso de intensificación de la agricultura puede atribuirse a varios factores, tales como mejoras sustanciales de la calidad de las semillas y mayor variedad de cultivares y el uso de pesticidas y fertilizantes, todo ello asociado con la Revolución Verde; la mayor disponibilidad de innovaciones tecnológicas para los productores chilenos después de la rebaja de tarifas en 1984 y 1991; la introducción de bandas de precios que reducen el impacto de las fluctuaciones de precios, y una tasa real de cambio que evitó que los precios domésticos reales cayeran a pesar de tendencias opuestas en los precios internacionales (Engler y Del Pozo, 2013). También se ha producido una concentración del cultivo de cereales en las provincias del sur, lo que es expresión de la especialización regional de la agricultura chilena.

La modernización y extensión de los cultivos intensivos en el sistema agrario mediterráneo de Chile Central ha sido la expresión más evidente de la transformación neoliberal en el sector agrícola. Debe observarse, no obstante, que gran parte del crecimiento del sector frutícola durante la década de 1980 fue el resultado de iniciativas implementadas por los gobiernos de Frei y Allende. Siendo históricamente una región caracterizada por el cultivo de cereales a gran escala, la composición de los cultivos en Chile Central se ha modificado drásticamente. En las últimas dos décadas la superficie dedicada a plantaciones de frutas se ha duplicado, desde 171.600 ha en 1990 a 342.600 ha en 2019 (ODEPA, 2019). Este proceso ha sido llevado a cabo por un nuevo tipo de empresa agrícola: la gran corporación. Operando en un mercado internacional globalizante, grandes corporaciones como COEXPORT, FRUPAC, Unifrutti Traders y Standard Trading Company han pasado a controlar el comercio exportador de frutas, en la medida que poseen predios propios de la calidad necesaria para cultivos en gran escala, especializados en el cultivo de frutas. Del mismo modo, estas firmas poseen plantas de empaque, nuevas instalaciones de tipo industrial necesarias para almacenar, clasificar, empacar y embarcar grandes cantidades de productos altamente perecibles que, en su mayor parte, están dirigidos a mercados de consumo de altos ingresos y exigentes en cuanto a calidad en Estados Unidos, Europa y Asia. Al mismo tiempo, estos agronegocios poseen capitales y otros recursos como

para subordinar a los productores de frutas pequeños y medianos, estableciendo con ellos los términos del proceso de producción y los precios de los cultivos suministrados. Más aún, la expansión de las frutas y otros cultivos comercialmente relevantes, como las paltas, descansa en la privatización de los recursos de agua, que la dictadura militar neoliberal impuso con un nuevo Código de Aguas (1981). Para la agricultura, esta política favoreció la producción capitalista a gran escala a expensas de los pequeños productores y de los campesinos (Bauer, 1998).

Una dimensión relevante de la emergencia de la fruticultura como un sector exportador exitoso ha sido el proceso de «californización» que ha tenido lugar, en especial en la década de 1980. Esta transformación se basa en *joint ventures* entre empresarios y firmas, pero también en colaboración con instituciones de investigación agronómica, en particular la Universidad de California, Davis (Tinsman, 2014). Chile Central, similar en clima y geografía al Valle Central de California, vio su sector frutícola drásticamente transformado con la introducción de métodos de producción y tecnologías importadas del «Golden State». Así, entre otros ejemplos, a comienzos de la década de 1980, «la mayoría de las instalaciones de almacenamiento de frutas en Chile utilizaban tecnología de aire forzado para bajar rápidamente la temperatura [...] y reducir el oxígeno y la humedad», lo que mejora la preservación; asimismo, «en la mayoría de las plantas embaladoras, la fruta [es] gaseada con dióxido sulfúrico para retrasar el arrugamiento, y con metilbromuro para eliminar la mosca de la fruta» (Tinsman, 2014, pp. 52-53). Paralelamente, la economía política autoritaria del Chile neoliberal facilitaba este crecimiento de los llamados «sectores de exportaciones agrícolas no tradicionales». No cabe duda que su expansión descansaba en la explotación de una fuerza de trabajo compuesta principalmente por mujeres asalariadas que no podían formar sindicatos ni recurrir a los partidos políticos para defender sus intereses. Como consecuencia, una dura realidad de largas jornadas de trabajo, empleo estacional y peligrosas condiciones laborales dado el uso de agrotóxicos, contrasta con los idealizados paisajes frutales representados en las etiquetas de las cajas de fruta transportadas hacia los mercados consumidores. Tal ha sido la concreción bajo

la dictadura militar neoliberal (1973-1990) del proyecto que los productores de frutas soñaban para Chile Central a comienzos del siglo XX: llegar a ser «la California de América del Sur».

Otro desarrollo crucial de la economía extractiva de Chile que afectó drásticamente al sector agrícola en las pasadas cuatro décadas ha sido la expansión de las explotaciones forestales a gran escala y orientadas a la exportación. De hecho, las plantaciones de pino Monterrey y de eucaliptus han reemplazado grandes extensiones de cultivos y praderas en Chile Central y en la región de la Frontera. La superficie con plantaciones aumentó desde unas 80.000 ha en 1980 a 1,9 millones de ha en 2000, 2,3 millones de ha en 2010 y 2,9 millones de ha en 2014. Así, Chile es «uno de los 10 principales países del mundo en término de tierras dedicadas a las plantaciones forestales» (Salas et al., 2014). Las exportaciones de productos madereros aumentaron desde 2,2 billones de dólares en 2002 hasta 5,9 billones de dólares en 2011; y representan el 7,3% del total de las exportaciones. El sector contribuye con 2,7% del PIB total, lo que «ubica a la industria forestal en segundo lugar, sólo superada por el cobre, en términos de su contribución a la economía chilena» (Henne y Gabrielson, 2012). Sin embargo, el impacto social ha sido muy negativo dado que «las regiones con mayor cobertura de plantaciones forestales son las que presentan los valores más bajos del índice de desarrollo humano de todo el país» (Salas et al., 2014, p. 567).

La expansión del sector forestal ha afectado negativamente a la agricultura en varios sentidos. Se ha traducido en una reducción de la superficie dedicada a cultivos tradicionales como los cereales y a la ganadería, como ha sido el caso particular en algunas provincias como la del Biobío (Santana, 2006, p. 327). En cuanto al medioambiente, la expansión de las plantaciones forestales ha producido la degradación de los suelos por el agotamiento de los recursos de agua y por el uso generalizado de pesticidas, lo que ha sido particularmente dañino para las comunidades mapuches del sur de Chile. Además, la conversión de amplias zonas de tierras cultivadas en plantaciones se ha desarrollado a expensas de los minifundistas y campesinos pobres, cuyas tierras han sido compradas por grandes empresas forestales, o que han perdido el acceso al trabajo agrícola que realizaban a



través de acuerdos tradicionales como la mediería, y por lo tanto se han visto forzados a ser parte del creciente proletariado forestal.

## CONCLUSIONES

La agricultura chilena experimentó una transformación estructural fundamental después de su integración inicial al mercado internacional en la década de 1850. El breve período de auges exportadores (c. 1850-1880) puso en marcha no solo la expansión del sector agrícola, sino también su transformación y esencialmente la diferenciación del sistema hacienda. Después de la guerra del Pacífico (1878-1883), el desarrollo de la agricultura chilena se asoció con el crecimiento y la diversificación de la demanda interna. Aunque ya no un sector exportador, la agricultura se expandió por la integración a la economía capitalista de Chile de las regiones de la Araucanía y Llanquihue; y en Chile Central, a través del proceso de «expansión interna», incorporando dentro de las grandes haciendas y fundos sus tierras marginales. Además de la expansión territorial, el sector agrícola alcanzó un crecimiento económico significativo en la medida que la producción aumentó y se diversificó, mientras que al mismo tiempo, a pesar de la extraordinaria expansión de la superficie cultivada, la productividad de la tierra mejoró en los principales cultivos. En este contexto se produjo la diferenciación entre las principales unidades, y el sistema hacienda experimentó la que sería la primera fase del desarrollo del capitalismo agrario, un proceso que no fue generalizado ni homogéneo entre unidades productivas ni entre regiones agrícolas. La transformación capitalista del campo fue retardada por la Gran Depresión y, después de 1930, por el pobre desempeño del sector agrario. Sin embargo, al terminar el período del «estancamiento de la agricultura» durante la aplicación del modelo de «desarrollo hacia adentro», lo que emergió fue fundamentalmente, como apunta Kay (1992), una burguesía agraria y una empresa agrícola capitalista. En este período, las políticas económicas que buscaban promover la industrialización desempeñaron un papel importante, incluso decisivo, en el lento crecimiento de la agricultura. La larga transformación estructural de la agricultura

chilena a través de mecanismos de mercado fue entonces completada e impuesta desde arriba, es decir, por el Estado y la reforma agraria. El gobierno demócratacristiano de Frei buscó modernizar el capitalismo agrario y crear un nuevo sector de pequeños propietarios productores, que evolucionarían desde las cooperativas de reforma agraria. El gobierno de la Unidad Popular de Allende buscó en cambio acelerar la reforma agraria y convertirla en parte de la transición socialista, creando grandes unidades agrícolas administradas por el Estado. Al final, sin embargo, la dictadura militar completó el proceso del cambio agrario hacia el desarrollo capitalista dentro de una economía periférica, dependiente y subdesarrollada.

## AGRADECIMIENTOS

El autor quiere agradecer a los editores y al Dr. Cristóbal Kay por sus sugerencias, que ayudaron considerablemente a perfeccionar este capítulo.

## REFERENCIAS

- Aranda, S. y Martínez, A. (1970). Estructura económica: algunas características fundamentales. En A. Pinto Santa Cruz et al., *Chile hoy* (pp. 116-51). Siglo XXI.
- Bauer, A. (1972). The Hacienda El Huique in the Agrarian Structure of Nineteenth-Century Chile. *Agricultural History*, XXVI(4), 455-70.
- Bauer, A. (1975). *Chilean Rural Society from the Spanish Conquest to 1930*. Cambridge University Press.
- Bauer, C. (1998). *Against the Current. Privatization, Water Markets, and the State in Chile*. Springer.
- Borde, J. y Góngora, M. (1956). *Evolución de la propiedad rural en el Valle del Puangue*. Editorial Universitaria.
- Ballesteros, M. (1965). Desarrollo agrícola chileno, 1910-1952. *Cuadernos de Economía*, 2(5), 7-40.
- Bellisario, A. (2013). El fin del antiguo régimen agrario chileno (1955-1965). *Revista Mexicana de Sociología*, 3(75), 341-70.
- Blancpain, J. P. (1974). *Les Allemands au Chili: (1816-1945)*. Böhlau.
- Cariola, C. y Sunkel, O. (1990). *Un siglo de historia económica de Chile 1830-1930*. Editorial Universitaria.

- Crosson, P. (1970). *Agricultural development and productivity: Lessons from the Chilean experience*. The Johns Hopkins University Press.
- Díaz, J. (2006). *El desarrollo frustrado revisado: tres estudios sobre la economía chilena, 1928-1958*. (Disertación doctoral no publicada). Universidad de Alcalá, Alcalá.
- Engler, A. y Del Pozo, A. (2013). Assessing long- and short-term trends in cereal yields: the case of Chile between 1929 and 2009. *Ciencia e Investigación Agraria*, 40(1), 55-67.
- Frank, A. G. (1967). *Capitalism and Underdevelopment in Latin America: Historical Studies of Chile and Brazil*. Monthly Review Press.
- Ffrench-Davis, R., Muñoz, Ó., Benavente, J. M. y Crespi, G. (2003). La industrialización chilena durante el proteccionismo (1940-1982). En E. Cárdenas, J. A. Ocampo y R. Thorp. *Industrialización y Estado en América Latina: La leyenda negra de la posguerra* (pp. 159-209).. Fondo de Cultura Económica.
- Gay, C. (1973). *Agricultura Chilena*. Instituto de Capacitación e Investigación en Reforma Agraria (ICIRA).
- Góngora, M. (1960). *Origen de los «inquilinos» de Chile Central*. Editorial Universitaria.
- Góngora, M. (1970). *Encomenderos y estancieros. Estudios acerca de la constitución social aristocrática de Chile después de la conquista 1580-1660*. Editorial Universitaria.
- Gómez, S. y Echenique, J. (1988). *Agricultura chilena. Las dos caras de la modernización*. FLACSO/AGRARIA.
- Henne, A. y Gabrielson, T. (2012). Chile is Timber Country: Citizenship, Justice and Scale in the Chilean Native Forest Market Campaign. En A. Latta y H. Wittman (Eds.), *Environment and Citizenship in Latin America: Natures, Subjects and Struggles* (pp. 149-168). CEDLA.
- Hernández, S. (1972). El desarrollo capitalista del campo chileno. *Sociedad y Desarrollo*, (3), 1-37.
- Jarvis, L. (1985). *Chilean Agriculture under Military Rule: From Reform to Reaction, 1973-1980*. University of California Press.
- Kay, C. (1979). The Hacienda System, Proletarianization and Agrarian Reform: The Roads of the Landlord and of the Subordinate Peasant to Capitalism. En M. B. Albuquerque y M. Díaz (Eds.), *El sector agrario en América Latina. Estructura económica y cambio social*. Instituto de Estudios Latinoamericanos.
- Kay, C. (1992). Political Economy, Class Alliances, and Agrarian Change. En C. Kay y P. Silva (Eds.), *Development and Social Change in the Chilean Countryside. From the Pre-Land Reform Period to the Democratic Transition* (pp. 129-152). CEDLA.
- Kay, C. (2002). Chile's Neoliberal Agrarian Transformation and the Peasantry. *Journal of Agrarian Change*, 2(4), 464-501.

- Keller, C. (1956). *Una revolución en la agricultura*. Zig-Zag.
- Llorca-Jaña, M. et al. (2017). La agricultura y la élite agraria chilena a través de los catastros agrícolas, c.1830-1855. *Historia*, 50(2), 597-639.
- Mamalakís, M. (1965). Public Policy and Sectoral Development. A Case Study of Chile 1940-1958. En M. Mamalakís y C. Reynolds, *Essays on the Chilean Economy*. The Economic Growth Center-Yale University, Homewood, Illinois: Richard D. Irwin, Inc.
- Mamalakís, M. (1976). *The Growth and Structure of the Chilean Economy*. Yale University Press.
- Millar, R. (1994). *Políticas y teorías monetarias en Chile, 1810-1925*. Universidad Gabriela Mistral.
- ODEPA. (2019). *Serie de Cultivos Anuales*. <https://www.odepa.gob.cl/estadisticas-del-sector/estadisticas-productivas>
- Olmstead, A. y Rhode, P. (2002). The Red Queen and the Hard Reds: Productivity Growth in American Wheat, 1800-1940. *Journal of Economic History*, 62(4), 1-38.
- Pinto Santa Cruz, A. (1959). *Chile: un caso de desarrollo frustrado*. Editorial Universitaria.
- Pinto, J. y Ortega, L. (1991). *Expansión minera y desarrollo industrial: Un caso de crecimiento asociado (Chile 1850-1914)*. USACH.
- Ramírez, H. (1972 [1958]). *Balmaceda y la contrarrevolución de 1891*. Editorial Universitaria.
- Robles Ortiz, C. (2007). *Hacendados progresistas y modernización agraria en Chile Central (1850-1880)*. Universidad de Los Lagos.
- Robles-Ortiz, C. (2009a). Agrarian Capitalism and Rural Labour: The Hacienda System in Central Chile, 1870-1920. *Journal of Latin American Studies*, 3(41), 493-526.
- Robles-Ortiz, C. (2009b). La producción agropecuaria chilena en la Era del Salitre (1880-1930). *América Latina en la Historia Económica. Revista de Investigación*, (32), 113-36.
- Robles-Ortiz, C. (2010). A Peripheral Mediterranean: The Early «Fruit Industry» in Chile (1910-1940). *Historia Agraria*, (50), 91-120.
- Robles-Ortiz, C. (2018). Mechanisation in the Periphery: The Experience of Chilean Agriculture. *Rural History*, 29(2), 195-216.
- Robles-Ortiz, C. (2019). Frontier Capitalism: Agrarian Expansion in Southern Chile, c. 1890-1930. *Bulletin of Latin American Research* 39, (2), 238-254.
- Robles-Ortiz, C. (2020). Modernization in the Periphery: The Introduction of the Tractor in Chile, c. 1910-1935. *Agricultural History* 94, (3), 413-443.
- Robles-Ortiz, C. (2020a). The Agrarian Historiography of Chile. Foundational Interpretations, Conventional Reiterations, and Critical Revisionism. *Historia Agraria*, 81, 93-122.

- Robles Ortiz, C. y Kay, C. (2018). La transición del sistema de hacienda al capitalismo agrario en Chile Central. En A. Estefane y C. Robles (Eds.), *Historia Política de Chile: III Problemas Económicos* (pp. 107-139). Fondo de Cultura Económica.
- Ruiz-Esquide, A. (2000). *Migration, colonization and land policy in the former Mapuche frontier: Malleco, 1850-1900*. (Unpublished doctoral dissertation). Columbia University.
- Salas, C. et al. (2016). The Forest Sector in Chile: An Overview and Current Challenges. *Journal of Forestry*, 5(114), 562-71.
- Salazar, G. y Pinto, J. (2002). *Historia contemporánea de Chile. III La economía: mercados, empresarios y trabajadores*. Lom.
- Santana, R. (2006). *Agricultura chilena en el siglo XX: contextos, actores y espacios agrícolas*. CEDER & DIBAM.
- Sepúlveda, S. (1959). *El trigo chileno en el mercado mundial: ensayo de geografía histórica*. Editorial Universitaria.
- Tinsman, H. (2014). *Buying into the Regime: Grapes and Consumption in Cold War Chile and the United States*. Duke University Press.
- Valdés, A. (1972). Política comercial y su efecto sobre el comercio exterior agrícola en Chile: 1945-1965. *Cuadernos de Economía*, 9(28), 122-149.
- Wright, T. (1982). *Landowners and Reform in Chile. The Sociedad Nacional de Agricultura, 1919-40*. University of Illinois Press.
- Young, G. (1974). *The Germans in Chile: Immigration and Colonization, 1849-1914*. Center for Migration Studies.

## CAPÍTULO 10

### EL SUSTENTO DE UNA NACIÓN: LA INDUSTRIA MINERA DE CHILE

*William F. Sater<sup>1</sup>*

Siglos atrás, Chile poseía la poco envidiable característica de ser una de las colonias menos prósperas de España y la más alejada de la Madre Patria. A diferencia de sus vecinos del norte, el Chile colonial no tenía enormes depósitos de oro o plata. En sus primeras décadas de existencia, la colonia sobrevivía de la exportación de pieles y sebo, lo que difícilmente constituía una fuente de ingresos munificente. Un aumento en la demanda por trabajo rural, cambios climáticos y un terremoto devastador en 1687, que dañó los sistemas de irrigación locales, perjudicó gravemente la agricultura del Virreinato de Perú. Aprovechándose de esta crisis, los hacendados chilenos empezaron a exportar trigo y harina hacia el norte. A la larga, estos productos emergieron como el pilar de la economía chilena hasta bien entrado el siglo XIX (Sepúlveda, 1959; Ramos, 1967).

---

<sup>1</sup> Profesor Emérito de Historia, California State University, Long Beach. Traducción de Cristina Labarca.

Un hombre bien puede sobrevivir solo de pan, pero no las naciones; Chile necesitaba una fuente de ingresos más abundante que los impuestos por exportación de cereales. No es de sorprender que los monarcas Borbones intentaran fomentar la minería en Chile. En 1785, Madrid introdujo las Ordenanzas de Minas en sus colonias (Dougnaç, 1999). Aunque fue modificada para ajustarse a la realidad chilena, esta legislación no logró curar los serios problemas que aquejaban a su industria minera: escasos recursos minerales; falta de información técnica, capital y herramientas, lo que obstaculizaba la modernización de las minas; el alto costo de explosivos, alimento y mano de obra; y la existencia de una red de transporte que era más bien primitiva. Encontrar mercurio, material indispensable para el refinamiento de los minerales, también resultó particularmente problemático. Con la idea de encontrar una alternativa al mercurio que era extraído en Huancavelica en Perú, los chilenos trataron de adquirir mercurio de Mendoza o de la zona Platina. Aunque los chilenos eventualmente desarrollaron minas locales en Higuierilla y Majada de Cabrito, cerca de Andacollo, al igual que en Punitaqui, la explotación de estas resultó ser demasiado costosa. Por lo tanto, el futuro del sector minero de Chile parecía incierto, al menos en comparación con la agricultura (Vergara, 1992; Bravo, 1986).

La lucha por la independencia sacudió la economía chilena. Sin embargo, como los combates estaban concentrados en el Valle Central, las minas principales, que estaban ubicadas en el Norte Chico, no se vieron mayormente afectadas por los estragos que devastaron a la agricultura. Aun así, el efecto dominó de la guerra tuvo impacto en el sector minero: la nación se sumió en la inseguridad; la falta de materiales y herramientas fundamentales paralizaron la producción; las tasas de interés disparadas limitaron la expansión; la inadecuada supervisión del gobierno facilitó el contrabando y permitió que las navieras extranjeras obviaran los derechos aduaneros. La situación se tornó tan apremiante que el Tribunal de Minería señaló en 1814 que «está llegando al extremo de no encontrarse un solo cajón en las cajas del erario en circunstancias que habiendo escaseado la amonedación del oro por la sequedad del año debían fijarse las esperanzas

de Rentas Públicas en el laborío y amonedación de la Plata»<sup>2</sup>. El gobierno hizo intentos heroicos por resucitar el sector minero: además de reducir el impuesto a las exportaciones de minerales, permitió la importación exenta de derechos de aduana de artículos necesarios para explotar las minas, reguló el precio del mercurio y estableció un Banco de Rescate para proveer de capital a los mineros. Muchas de estas panaceas, como el intento de crear una industria doméstica de explosivos, fallaron<sup>3</sup>. Del mismo modo, cuando el Tribunal de Minería resultó ser incapaz de completar proyectos o emprender otros nuevos, su poder se tornó irrelevante (Méndez, 1979). Finalmente, las guerras napoleónicas interrumpieron el flujo de minerales a Europa y el conflicto interno dentro del Imperio español trabó el comercio de Chile con Perú.

Liberados de las restricciones del comercio colonial a partir de 1811, los británicos y en menor medida los norteamericanos desplazaron a los mineros españoles. Las razones de este fenómeno eran simples: los extranjeros poseían capital, o tenían acceso a este, mientras que los chilenos no tenían ninguno de los dos. De hecho, en 1820 Bernardo O'Higgins se quejaba de que no podría pedir prestado dinero «ni siquiera al 40% de interés» (Millán, 2004). Los extranjeros también proveían tecnología, aunque un empresario británico, John Miers, advirtió que «los chilenos no pueden, o no quieren entender nada más que sus viejos métodos», por lo que hacían los nuevos métodos «inútiles» (Miers, 1826, volume II). La posteridad demostraría que Miers estaba equivocado: eventualmente el rendimiento de las minas sobrepasó el de las granjas. De hecho, para 1875 las exportaciones agrícolas obtuvieron una ganancia de 185 millones de pesos mientras que las minas generaron 403 millones de pesos, lo que llevó al gobierno a concluir modestamente que Chile ocupaba un puesto muy importante entre las naciones del

<sup>2</sup> Acta del 24 marzo de 1814, Tribunal de Minería, Vol. 12, citado en Méndez (1979).

<sup>3</sup> Históricamente, las minas chilenas compraban explosivos de un monopolio estatal, que a su vez los importaba desde España o Perú. En definitiva, las autoridades chilenas adquirían el nitrato (salitre) de La Rioja en Argentina y Lambayeque en Perú para manufacturar explosivos. En 1801, se construyó una fábrica de pólvora que los hermanos Carrera destruyeron en 1814, aparentemente para evitar que cayera en manos de los realistas. Tres años después, el gobierno construyó una en reemplazo.



globo más ricas en minerales (Oficina Estadística Comercial, 1876). Esta afirmación eventualmente resultó ser correcta, aunque lograr esta posición no fue rápido ni fácil.

## LA ERA DORADA Y EL CONSUELO PLATEADO

Si el Valle Central servía de granero de Chile, el Norte Chico se convirtió en su centro minero. Si bien ahora es famoso por sus minerales industriales, particularmente cobre y nitrato, en un inicio las reservas chilenas de metales preciosos, oro y plata, no se comparaban con los de Nueva España y el Virreinato de Perú. Irónicamente, el surgimiento de una industria minera afectó negativamente a la agricultura: como los dueños de minas pagaban sueldos aproximadamente 50 por ciento más altos y en efectivo, competían con el sector agrícola por mano de obra, y así se incrementaba el costo de la producción agrícola (Carmagnani, 1969 y 1963). Para superar este problema, los hacendados instituyeron lo que Marcelo Carmagnani ha llamado un sistema señorial que amarraba a sus trabajadores a la tierra, y de ese modo las élites se aseguraban una reserva fácil de mano de obra, pero perjudicaban al sector minero.

A partir de 1550, las provincias del sur de Chile habían comenzado a producir algo de oro, inicialmente de origen aluvial, aunque los terremotos y frecuentes levantamientos indígenas limitaron la productividad de este. Al principio del siglo XVIII, La Serena y Copiapó emergieron como centros de la minería chilena, cuando los hombres empezaron a cavar en vez de lavar oro. El primero requería el uso de máquinas rudimentarias que molían el mineral de oro en un polvo fino. Esto se mezclaba primero con agua y mercurio, luego se secaba, y finalmente se separaba. Este proceso no solamente demandaba más habilidades técnicas que trabajar en los arroyos, sino también una inversión de capital para la maquinaria que se necesitaba para trabajar los campos de oro (Herrmann, 1903).

Chile nunca se convirtió en un gran productor de oro. Por desgracia, debido al contrabando, robo y evasión desenfrenados ha resultado extremadamente difícil siquiera calcular la producción de los campos de oro chilenos. Aun así, considerando estas pérdidas,

Alberto Herrmann estimó que entre 1700 y 1800, las minas chilenas produjeron 92.000 kilos de oro. Los años después de 1750 fueron el período más abundante, cuando la producción alcanzó hasta 2.000 kilos por año (Herrmann, 1903). La mayoría de este mineral terminaba en Lima, donde era acuñado en monedas, aunque una porción considerable —aún se discute su tamaño— fue robada (Herrmann, 1903). Aunque era intrínsecamente el recurso minero más valioso en el siglo XVIII (el «noble» oro generó el 59 por ciento de los ingresos fiscales chilenos entre 1787 y 1802), carecía del potencial de los «metales menores» (Méndez, 1979).

Uno de esos minerales era la plata. Inicialmente, la combinación de un clima inclemente, obstáculos geográficos y una oferta inadecuada de mano de obra limitaron la producción de plata. A pesar de estos problemas, para la década de 1770 varias minas cerca de Copiapó habían incrementado dramáticamente su producción, de 20.000 a 100.000 kilos por año (Herrmann, 1903). Este auge se mantuvo: por sí sola, la mina Agua Amarga de Vallenar, que fue descubierta en 1811, generó 67.500 kilos de plata entre 1811 y 1843 (Herrmann, 1903). Una década después, Pedro Cuellar desarrolló Arqueros, cerca de La Serena. Otros yacimientos —Mercedes, La Descubridora, Ladrillos, Cerro Blanco, al igual que el más productivo, Chañarcillo— también entraron en funcionamiento y casi duplicaron la producción de plata. Entre 1830 y 1847 la producción de las minas de Copiapó creció de 1.322 a 46.000 kilos (Herrmann, 1903). La introducción del proceso de Krohnke a partir de 1863, de acuerdo al cual se agregaba sulfato de cobre derretido y zinc o plomo al mineral de plata molido, que luego era girado en grandes barriles de madera revestidos de metal para liberar la plata, estimuló la producción (Schnable, 1905). De este modo, entre 1865 y 1870, el rendimiento subió un 50 por ciento.

Al principio de la década de 1870, los chilenos descubrieron los depósitos de plata de Caracoles, ubicados en el litoral boliviano. La producción de las minas de Caracoles rápidamente sobrepasó a otras en Chile, abriendo «un vasto y risueño horizonte a la prosperidad de Chile», en parte porque sus trabajadores se convirtieron en mercado para «todos los artículos necesarios para la explotación de la

minería y los variados objetos del consumo»<sup>4</sup>. Pero había un lado oscuro a esto: Caracoles «promovió el establecimiento de una serie de especulaciones mal combinadas sino aleatorias y cierto juego de bolsa que hizo subir todos los papeles a una altura ficticia que no podía guardar proporción con su renta positiva»<sup>5</sup>. Las compañías de minería de plata invertirían 30 millones de pesos en el litoral boliviano. Desgraciadamente, cuando la producción cayó de 195.000 kilos a 53.000 kilos entre 1873 y 1878, las cotizaciones de las acciones se desplomaron: el valor de una acción de la Compañía Explotadora, que se había disparado a \$3.100 en marzo de 1872, cayó a \$105 en diciembre de 1876 (Bravo, 2000). Este deterioro se propagó: un reportero señaló en 1876 que las minas de Descubridora estaban en un estado de «paralización completa» y que «quedan en una situación difícil y sumamente angustiada para sostener utilidades que se han acostumbrado ver». (Caracoles, 1876). De las cincuenta compañías contratadas para explotar Caracoles, solo siete estaban en funcionamiento en 1900, lo que probaba que la mayoría de ellas surgió como instrumento de especulación (Bravo, 2000).

Desafortunadamente para Chile, Caracoles solo fue la primera víctima del colapso del mercado de la plata. Luego de haber sido usada hacía tiempo como medio de intercambio, a partir de 1871 muchas naciones desmonetizaron la plata. Alemania adoptó el patrón-oro ese año; Estados Unidos siguió su ejemplo en 1873, mientras que Dinamarca, Suecia, Noruega, los Países Bajos y Francia dejaron de acuñar monedas de plata, al igual que India. Como era de esperar, cuando estas naciones liquidaron sus reservas de plata, el precio del metal cayó, «haciendo estallar la crisis, lo que desde hace algunos meses ha causado tan graves daños a nuestros mercados» (Chile, 1876).

La introducción de nuevas técnicas aceleró esta baja en los precios. El procedimiento de Washoe, de acuerdo al cual se mezclaba y calentaba mercurio, sal y sulfato de cobre, incrementaba los rendimientos dramáticamente, mientras que el innovador protocolo

<sup>4</sup> Cámara de Diputados, Sesiones Ordinarias, 27 julio 1881, p. 118; Chile 1872.

<sup>5</sup> Report of Consul Drummond-Hay on the Trade and Commerce of Valparaiso for the years 1873, 1874, and 1875, (British) Parliamentary Papers (1876) LXV, p. 800; Boletín de la Sociedad Nacional de Agricultura, 20 mayo 1875.

de encofrado inventado por Phillip Deidesheimer permitía a los mineros cavar pozos más profundos. Otros avances en tecnología, entre ellos bombas para drenar minas, cables de acero y taladros de aire comprimido, estimularon la producción de plata en el mundo (Ross, 1891).

Peor aún, entre 1876 y 1878 apareció una ola ruinosa de competencia que dio un duro golpe al sector minero de Chile. La compañía Comstock Lode, de Nevada, producía por sí sola casi la misma cantidad de plata que todas las minas chilenas juntas. Chañarcillo perdió 100 minas; Tres Puntas y Chimbero, 142<sup>6</sup>. Aunque la producción de plata se recuperó parcialmente después de la guerra del Pacífico, con un alza de casi un tercio entre 1883 y 1890, esta alza alivió poco la situación, considerando que la producción en alza a nivel mundial bajó drásticamente los precios de las materias primas (ver Cuadro 1). En los diecisiete años después de 1875, el valor de la plata descendió un 30 por ciento, lo que llevó a Agustín Ross a concluir que «a la plata se la ha pasado su época como material principal para la composición del sistema monetario y Chile ha hecho bien en apurarse para salir cuanto antes del peligro en que se colocaría» (Ross, 1891).

CUADRO 1. PRODUCCIÓN DE PLATA (EN ONZAS TROY)

Año	Estados Unidos	Chile
1860	116.000	1.421.998
1865	8.701.000	707.605
1870	12.375.000	1.466.090
1875	24,530.000	2.362.894
1880	30,319.000	2.709.797
1885	39.909.000	5.003.189
1890	54,516.000	3.276.971
1895	55.717,000	4.782.317
1900	57.647.000	2,350.317

Fuentes: Wattenberg (1976); Braun et al. (2000).

<sup>6</sup> *El Constituyente* (Copiapó), 7 septiembre 1876.

El comienzo del nuevo siglo no trajo alegría: hacia 1905, los precios habían bajado otro 50 por ciento por debajo de los niveles de 1890. Luego del desplome de la producción de plata y el ingreso fiscal a mediados de la década de 1870, el gobierno concluyó que «Chile, como país productor de plata, que se encuentra también con importantes capitales invertidos en la explotación de las minas productoras de ese metal, debe forzosamente sufrir el rebote de aquella crisis» (Chile, 1876). Esta afirmación sería profética: las minas de plata se estancaron a lo largo del siglo XX, y su producción no recobró sus niveles de 1900 hasta 1962 (Braun et al., 2000).

## COBRE

En 1883 un reconocido historiador chileno, Benjamín Vicuña Mackenna, describió la minería de cobre como «una raquítica industria de los valles del norte; destinado a usos caseros para el almirez y la alcorza, para almíbar y el alfajor» (Vicuña Mackenna, 1883). Su comentario no carecía de mérito: como el oro y la plata constituían literalmente la moneda del reino, su valor era obvio; no se podía decir lo mismo del cobre. Durante el período colonial, las autoridades exportaron ese metal a Perú y España para la manufactura de artillería costera y para fabricar bienes o artículos domésticos como alambiques, calderas y hervideros. También servía de lastre para los barcos que transportaban cargamentos de valor elevado. Sea cual fuera su función, las exportaciones anuales subieron de un promedio de 20.000 kilos entre 1601 y 1640 a 70.000 kilos hacia 1700 (Millán, 2004b; Herrmann, 1903). Esta cifra no incluye el metal que los barcos británicos y norteamericanos adquirirían de forma clandestina en Chile.

Al principio de la Revolución Industrial, Gran Bretaña empezó a manufacturar pernos de cobre, además del recubrimiento de cobre que los constructores de barcos adherían a la parte sumergida del casco. Al evitar que la vida marina se adhiriera al casco de una embarcación disminuyendo la velocidad de esta, el recubrimiento de cobre también reducía la corrosión y, por tanto, la necesidad de llevar a cabo reparaciones. A partir de fines de la década de 1770, la

Marina Real Británica recubrió sus navíos de cobre con una aleación de latón llamada metal Muntz. Los dueños de barcos civiles siguieron su ejemplo, lo que aceleró la demanda por el cobre. Irónicamente, a medida que crecía el hambre por cobre, los fundidores británicos en Cornualles empezaron a quedarse sin materia prima. Ansiosos por encontrar nuevas fuentes de suministro, los ingleses recurrieron a Chile.

Las fundiciones de propiedad inglesa empezaron a comprarle cobre a Chile; la English Calcutta Company en India absorbió por sí sola casi el 70 por ciento de la producción del país entre 1816 y 1824 (Mayo, 2001). De hecho, en 1819 Agustín Eyzaguirre y otros chilenos destacados formaron la Sociedad Eyzaguirre y Compañía, que adquirió un barco mercante armado, el Carmen, que transportaba, con grandes ganancias, 3.500 quintales de cobre a Calcuta (un quintal equivale a 100 kilos) (Bunster, 1977). Como el cobre alcanzaba precios más altos en China —y particularmente en India— que en Inglaterra, estas zonas se convirtieron en mercados lucrativos para el cobre chileno hasta que se impuso un impuesto de exportación en 1834, lo que dañó la industria (Keeble, 1970). La existencia de altos derechos de importación en Gran Bretaña en la década de 1830 también evitó que el cobre chileno fuera exportado hacia esa nación. Además de Asia, otros mercados como el de Estados Unidos y Europa continental absorbieron la mayor parte del cobre chileno después de la independencia.

Tras haberse instalado inicialmente en Valparaíso, los intereses británicos gravitaron hacia el Norte Chico. La apertura del comercio permitió a financistas ingleses como John Sewell, Thomas Patrickson y William Gibbs, primero penetrar y luego hacer crecer la economía local. De hecho, alrededor del 70 por ciento de los distribuidores activos en los intereses mineros de Huasco eran extranjeros o empleados de estos (Volk, 1993). Aunque algunos de los primeros mineros británicos fueron a bancarrota, los sobrevivientes jugaron un papel importante en la vida económica y política de Chile. Jorge Edwards, por ejemplo, desarrolló la mina de plata de Arqueros antes de casarse con una chilena y tener numerosos hijos que alcanzaron prominencia en Chile, y servir como diputado para varios municipios del norte. Joshua Waddington trabajó las minas en Chañaral Alto; sus

compatriotas lo hicieron en Carrizalillo, Salado, Carrizal, Caldera, Copiapó y Coquimbo (Centner, 1942). De este modo, «el crédito, habilidades, servicios británicos y la protección de la Marina Real Británica», que transportaba 8.000 marcos de plata desde el norte de Chile a Europa cada cuatro meses, les dio una posición dominante a los secuaces de Albion que pocos podían disputar (Mayo, 2001; Ruschenberger, 1956).

Los extranjeros también trabajaban como comisionistas o facilitadores (habilitadores), hombres que les prestaban a los mineros los fondos para pagar a su fuerza de trabajo, desarrollar sus propiedades y adquirir los suministros que necesitaban, además de comercializar cualquier mineral que logran extraer del suelo. Aparte de cobrar altas tasas de interés, el habilitador obtenía grandes ganancias cuando compraba el mineral del minero, que había usado como garantía colateral para un préstamo, a un precio altamente reducido. En palabras de Ricardo Santos Tornero, quien escribió en 1872, «el crédito del minero es enteramente nulo, pues se le mira con la misma desconfianza que a un malhechor. Proviene esto de los muchos engaños por los habilitadores, dando entero crédito a las palabras de los descubridores» (Santos, 1872). En vistas de ello, los facilitadores corrían riesgos enormes. En realidad, como la gran mayoría de las minas chilenas eran operaciones pequeñas, muy riesgosas, de trabajo intensivo, a los habilitadores a menudo no les iba mejor que a sus deudores. Eventualmente podían renunciar a financiar las minas y ejecutarlas o comprarlas. Ser titular no garantizaba el éxito: muchas de las empresas de propiedad mayoritariamente extranjera quebraban o vendían a la competencia porque no poseían el capital necesario para poder seguir operando (Volk, 1993).

Charles Darwin consideraba que extraer plata y oro era como «participar en juegos de azar o más bien comprar un boleto de la lotería», pero la extracción de cobre, si se hace «con cuidado es una apuesta segura» (Darwin, 1901). Puede haber acertado en sus planteamientos sobre los orígenes de las especies, pero subestimó los problemas que enfrentaba el minero del cobre. Fundir cobre consumía tales cantidades de madera que dentro de poco tiempo el campo del Norte Chico parecía un páramo (Herrmann, 1903). Por suerte, los mineros del cobre optaron por el carbón, tanto importado como

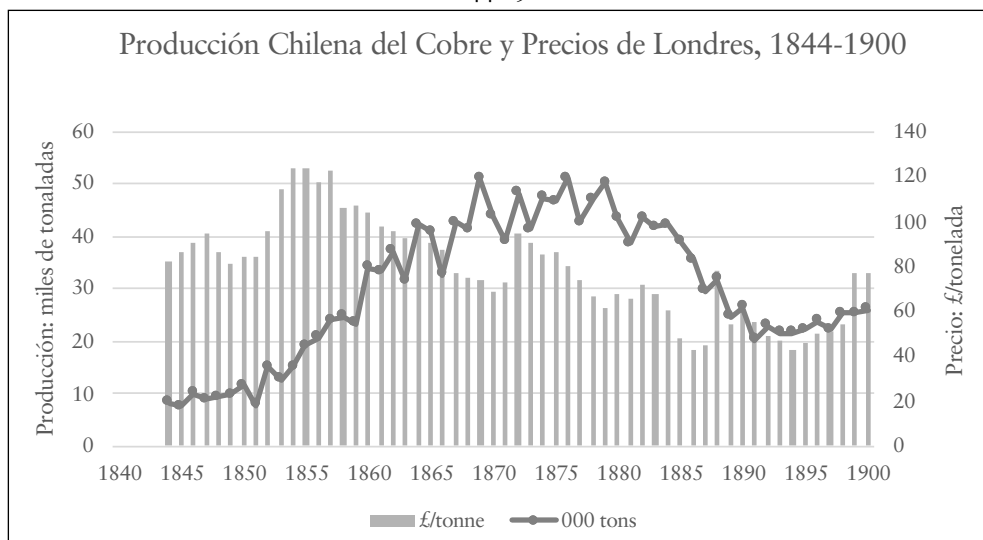
extraído del sur de Chile. Más importante aún, Charles Lambert, un inmigrante de Alsacia, hizo maravillas: drenó las minas inundadas e introdujo el horno de reverbero que era alimentado con carbón inglés, lo que le permitió explotar los montones de escoria de cobre que los chilenos habían ignorado hasta entonces.

El descubrimiento en 1830 de Tamaya y, dos años después, Chañarcillo, ambos en la provincia de Copiapó, revitalizó a los mineros, que enviaron sus minerales a las ciudades sureñas de Guayacán y Lota. Atraída por la perspectiva de trabajo, la población de Copiapó creció de 11.979 en 1843 a 31.751 en 1875 (Chile, 1876b). Esta bonanza resultó ser una ventaja a medias. Un visitante alemán, Paul Treutler, describió la ciudad como una mezcla revoltosa de «comerciantes, tenderos y dueños de chinganas y cantinas», además de más de «cien muchachas de vida alegre». De hecho, la mayoría de estos residentes no «concurrían ni a misa ni a confesarse y tampoco se casaban o bautizaban a sus hijos», y por tanto el cura local tuvo que dejar la ciudad para no morir de hambre (Treutler, 1958).

Entre 1801 y 1835, la producción anual de cobre casi se duplicó, pasando de 1.500 a 2.725 toneladas por año. Gracias a las inyecciones de tecnología, las minas recién descubiertas luego empezaron a producir más de 6.000 toneladas por año. La introducción del horno de soplete en 1865, que no solo era más simple y más eficiente en el uso de combustible, producía lingotes de 99 por ciento de metal puro (Millán, 2004b). Luego de que Carlos Lambert II instalara uno de estos aparatos en Panulcillo, otros siguieron, mientras que Tongoy, Lota y Guayacán se convirtieron en grandes centros de fundición. Los resultados de sus esfuerzos conjuntos luego se hicieron evidentes: entre 1860 y 1870, la producción de cobre se elevó casi un 30 por ciento. En 1879, la producción de Chile sobrepasaba las 50.000 toneladas, para luego empezar un declive que significó que nueve años después la producción cayera a 24.932 toneladas (ver Gráfico 1) (Herrmann, 1903).



GRÁFICO I. PRODUCCIÓN Y PRECIOS DE PRODUCCIÓN CHILENA DE COBRE, 1844-1900



Fuente: Schmitz (1979).

Desafortunadamente para Chile, los estados de Michigan y Arizona en Estados Unidos también habían empezado a extraer cobre después de la guerra civil estadounidense. Bajo la presión de estos intereses, la legislatura estadounidense impuso un impuesto sobre el cobre importado, que eventualmente se incrementó a 5 centavos por libra. El metal producido en Estados Unidos y España inundó el mundo, bajando los precios de 39,4 centavos estadounidenses por libra en 1865 a 10,8 centavos veinte años después (ver Gráfico 1) (Braun et al., 2000). Esta combinación de altos costos de producción y precios en declive resultó ser tan paralizador que la participación de Chile en el mercado mundial, que ya había bajado de 51 por ciento en 1860 a 31 por ciento en 1880, cayó más aún a solo 10 por ciento en 1890, dejando a la industria del cobre, de acuerdo a un informe en *El Constituyente*, en «la completa ruina»<sup>7</sup>.

En pocas palabras, las compañías de cobre quedaron atascadas en la misma ciénaga financiera en que se encontraban los productores de plata: «No solo hubo mayor baja en los precios del cobre sino que

<sup>7</sup> *El Constituyente*, 18 julio, 15 abril, 11 mayo, 15 octubre 1878; estadísticas de la participación de producción mundial provienen de Culver y Reinhart (1989).

los víveres tuvieron valores excesivos, haciéndose imposible aumentar el trabajo en las minas (...) y la fundición continuó alimentándose de metales comprados que dejaron mezquina utilidad»<sup>8</sup>. En 1889 el presidente José Manuel Balmaceda concluyó que el cobre chileno «sufre una crisis intensa, cuya prolongación llegaría a ser un desastre (...) Si la industria de los cobres no es alentada por el aumento de precio o por procedimientos de elaboraciones perfeccionadas», advirtió, «la veremos declinar en breve, aumentando las oscilaciones de la balanza comercial y extinguiendo una de las fuentes de mas activa producción» en Aconcagua, Coquimbo y Atacama (Chile, 1889). Tristemente, estuvo en lo correcto: el cobre, a pesar de la presunción de Darwin, ya no era «una apuesta segura».

## SALITRE

A fines de la década de 1870, la economía chilena había sufrido dos grandes golpes que devastaron los sectores agrarios y mineros. Los hacendados chilenos, que habían exportado trigo a principios y mediados del siglo XIX, ya no podían competir con los granjeros de Estados Unidos, Australia, Canadá y Rusia. Peor aún, la competencia extranjera también arruinó a los mineros chilenos. Pero la fortuna le sonreiría a Chile: fue a la guerra con Perú y Bolivia en abril de 1879, y la ganó.

Antes de la guerra, la mayoría de la producción mundial de salitre provenía de la provincia peruana de Tarapacá, donde estaban presentes empresarios peruanos, chilenos y británicos, y de la provincia litoral boliviana de Antofagasta, que era dominada por una compañía chilena que tenía una minoría de participación y administración británica. En diciembre de 1878, el imprudente y megalómano «presidente» de Bolivia, Hilarión Daza, subió los impuestos a las compañías chilenas que extraían los nitratos del desierto de Atacama. Él sabía que este acto violaba un tratado de 1874 con Chile que liberaba a sus ciudadanos en Antofagasta de pagar impuestos por veinticinco años. Pero Daza, que desesperadamente necesitaba dinero, creía que Aníbal Pinto, el presidente de

---

<sup>8</sup> Compañía de Minas y Fundición de Chañaral (1878).

Chile, capitularía a sus demandas, tal como había accedido a las de Argentina durante la crisis de la Patagonia en 1878 (Burr, 1965). Si se negaba, Daza tenía una carta bajo la manga: una alianza militar secreta que Bolivia había firmado con Perú en 1873. Juntas, estas naciones sin duda destruirían a Chile. Daza calculó mal: Pinto, que estaba bajo intensas presiones políticas internas, ordenó a las fuerzas chilenas ocupar el territorio en disputa de Antofagasta. Aunque el arrogante Daza declaró la guerra a Chile en febrero, Pinto esperó al 5 de abril de 1879 para hacer lo mismo a Bolivia y Perú.

Cuando el conflicto terminó en 1884, Chile anexó Antofagasta y Tarapacá, que había ocupado en 1879-80, y obtuvo control de la producción mundial de salitre. Sin embargo, la Moneda no tenía los títulos legales de los depósitos de nitrato en Perú<sup>9</sup>. Después de 1875 el gobierno peruano había nacionalizado las salitreras de Tarapacá (los terrenos y oficinas de salitre), compensando a los dueños anteriores con certificados garantizados por sus bienes previos. En síntesis, la propiedad se mantenía incierta: si el gobierno peruano dejaba de atender el servicio de la deuda, los propietarios del papel comercial podían recuperar el control de las minas. Eso es precisamente lo que ocurrió: cuando colapsaron las finanzas públicas peruanas como resultado de la guerra, la propiedad recayó en quien tuviera los certificados. Naturalmente, Chile podría haber retenido el control comprando estos derechos de retención, pero se negó. Abrumado por una enorme deuda externa que comprometía su crédito internacional y aún inmerso en una guerra, la Moneda rechazó el pago del servicio de intereses sobre los bonos peruanos, dejando que cualquiera que tuviera efectivo disponible los comprara, a veces por tan poco como el 10 por ciento de su valor nominal. Refusar mantener la propiedad de las minas de nitratos estaba acorde con el aprecio del gobierno chileno por el *laissez faire*. Además, era más fácil, como concluyó Domingo Santa María, dejar a los *gringos* administrar las salitreras; la Moneda «esperaría en la puerta» para cobrar un impuesto por la exportación del nitrato.

Y los extranjeros luego se hicieron omnipresentes. Usando su capital y tal vez información interna sobre el valor de los depósitos,

---

<sup>9</sup> Este párrafo está basado en O'Brien (1982).

los capitalistas británicos y alemanes compraron el 70 por ciento de las antiguas salitreras peruanas. En 1895 las propiedades británicas producían por sí solas el 60 por ciento de los nitratos (Brown, 1963; Soto, 1998). Poco después del comienzo del auge en 1883, se establecieron rápidamente unas 30 compañías de nitrato en Inglaterra; en 1913, los inversores británicos controlaban 35 o 36 empresas. Algunas de estas pagaban enormes dividendos: la Liverpool Nitrate Company producía un promedio de pago de 50,7 por ciento sobre sus acciones ordinarias a lo largo de 45 años; London pagaba 35,2 por ciento en 38 años y Aguas Blancas un 24,8 por ciento en 21 años<sup>10</sup>.

Explotar salitre ofrecía ventajas sobre otros sectores mineros: a diferencia de las minas de cobre y plata, las salitreras estaban concentradas en una franja costera del norte de 400 millas de largo y a lo más 40 millas de ancho. Aunque a veces yacían a alturas de 7.500 pies, aún colindaban con la costa, y por tanto tenían acceso a transporte de cabotaje. Además, extraer el nitrato no requería maquinaria cara o cavar túneles: más que excavar, los mineros plantaban dinamita que destrozaba la capa superior del suelo, la costra, lo que permitía a los trabajadores cosechar los depósitos de caliche, ricos en nitrato, que estaban debajo. Usando el proceso de Shanks, que se había introducido poco antes de la guerra, el mineral primero se molía para convertirlo en un polvo fino y luego se mezclaba con agua antes de ser vertido en contenedores para ser hervido. El líquido resultante fluía primero hacia tanques de sedimentación y luego a cubas de evaporación donde, una vez drenado, el sedimento se depositaba en montones que, luego de una semana aproximadamente, se convertía en el nitrato cristalizado que era empaquetado para su exportación.

Las salitreras atraían a millones de trabajadores. De hecho, hacia 1909 el ministro de Hacienda observó que en los últimos 25 años, al menos «la tercera parte de la masa obrera del país ha pasado por las salitreras, [donde] ha dejado en ella su vitalidad y su energía» (Chile, 1911). Con un 10 por ciento de la población que dependía de las minas de nitrato, ya sea directa o indirectamente, como fuente

<sup>10</sup> Rippy (1959). Incluso a las compañías más pequeñas organizadas por uno de los empresarios más importantes, «Coronel» North, les iba bien. Ver Rippy (1948).

de asistencia, en particular comida<sup>11</sup>, «todos saben, que la economía nacional está, por desgracia, estrechamente unida a la prosperidad de la industria del salitre. La agricultura, el comercio la navegación de cabotage, la baratura de los fletes marítimos (...) y las entradas fiscales de todo género, están tan íntimamente ligados con la prosperidad de las pampas salitreras» (Prieto, 1919).

Aunque el ministro de Finanzas lamentó que trabajar en las salitreras «influirá muy desfavorablemente para el porvenir y desarrollo de la raza», la población de la provincia de Antofagasta se disparó de 1.620 en 1875 a 235.000 en 1918; y la de Tarapacá de 45.000 a 137.000. Juntos, estos territorios contenían casi el 40 por ciento de la población nacional. Por su parte, Iquique se convirtió en la cuarta ciudad más grande de Chile; y Antofagasta en la séptima (Chile, 1911; Oficina Central de Estadística, 1919). La vida en estas ciudades y los campos de nitrato circundantes se asemejaba a Copiapó durante el apogeo del comercio de cobre: en 1914 Tocopilla contenía 4.000 personas, tres destilerías, 200 hoteles con cantinas, ocho prostíbulos, además de varios burdeles clandestinos. Estas ciudades se podrían describir como la pesadilla de un pastor metodista: un bar por cien trabajadores y un burdel por cada 50 (Salazar, 1985). Sin duda, Iquique seguía siendo el Sodoma y Gomorra del Pacífico, pero la presencia de tantos ingleses —1.400 solo en Tarapacá— le daba ciertos refinamientos a la pampa desolada: tenis, bailes con té, golf, polo, bridge, tango, cricket, la costumbre de vestirse formal para cenas bailables con champaña y cazas de zorros (aunque no había zorros para perseguir —aparentemente usaban perros—)<sup>12</sup>. Por su puesto, la vida para los trabajadores —chilenos, bolivianos y peruanos— resultó ser menos caballeresca: casas primitivas, muchas sin techo, que carecían de agua, saneamiento, y que no protegían del inclemente sol ni del frío. El lugar de trabajo resultó ser particularmente peligroso: cada año ocurrían unos 4.000 accidentes industriales cuando los trabajadores no podían evitar daños por

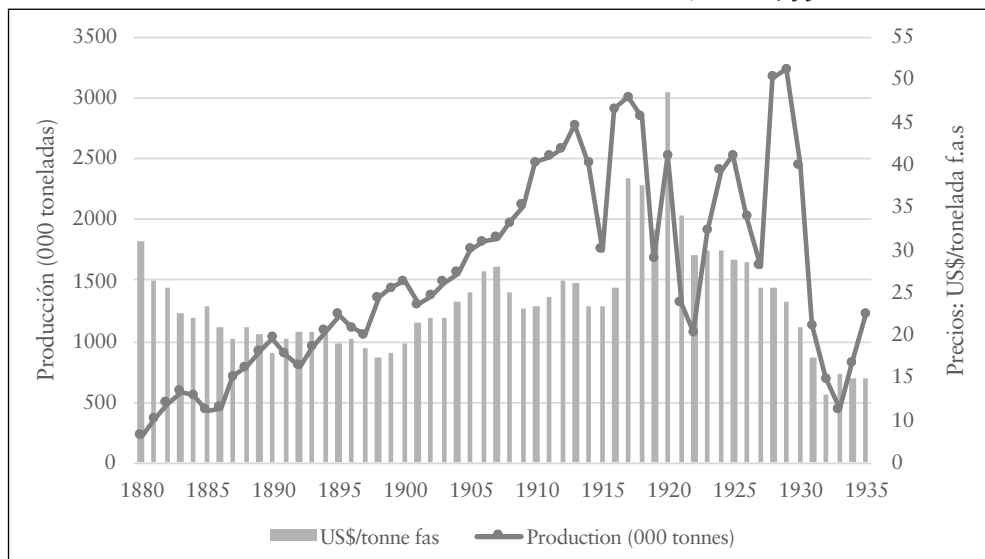
<sup>11</sup> U. S. Tariff Commission on Chilean Nitrogen, *Report 114*, Second series (Washington, 1937, p. 109); Fernández (1981).

<sup>12</sup> Enock (1913); Russell (1890). Biddy Forstall Comber (2015), nacida en Chile y criada en la pampa, pero intrínsecamente británica, en su *Crepúsculo en el balcón*, entrega una excelente descripción de la vida de los expatriados británicos que vivían en la región del nitrato.

cargas explosivas, o se golpeaban contra carritos llenos con caliche hirviendo, o se caían adentro de los trituradores de minerales (Cámara de Diputados, 1913).

Gracias a las introducciones de nuevas tecnologías y capital británico, las salitreras fueron en auge. El número de oficinas (plantas de procesamiento) subió de 51 en 1894 a un máximo de 128 en 1916. En los quince años después de 1880, la fuerza de trabajo creció casi diez veces, de 2.800 a 22.500 trabajadores. Hacia 1918, sumaban 57.000, y eventualmente llegaron a un total de 60.000. La producción aumentó de 224.000 toneladas en 1880 a 1.308.000 en 1895; y para 1918, se había duplicado a 2.859.000 toneladas (ver Gráfico 2). Desafortunadamente para Chile, a medida que crecía la producción, el precio de los nitratos cayó en términos reales: de una alta cifra de US\$88 por tonelada (en dólares de 1960) en 1880 a US\$61,50 en 1914<sup>13</sup>. Las salitreras intentaron, no siempre con éxito, detener la espiral de la caída de precios limitando la producción.

GRÁFICO 2: PRODUCCIÓN DE NITRATO Y PRECIOS, 1880-1935



Fuente: Díaz et al. (2016).

f.a.s = Free Alongside Ship, franco al costado del buque.

<sup>13</sup> Chile (1923); precios en dólares de 1960 se pueden encontrar en Sunkel (1982).

Aunque las salitreras formaron «combinaciones de nitrato,» o carteles para estabilizar los precios, la industria no estaba en una condición tan satisfactoria como podría estar, debido a «la necesidad de habilidad técnica para dirigir las «oficinas» en Chile». Este problema ocurría en parte porque la mayoría de los administradores británicos «carecían de conocimientos técnicos, [y] trabajaban de modo mediocre, explotando sólo las venas más ricas de caliche». No sin razón, el periódico *Mining Journal* concluyó lacónicamente en 1909 que parece haber posibilidad de mejora en el manejo de algunas funciones<sup>14</sup>. En algunos casos sus condiciones eran tan inestables, que si el banco cobraba los préstamos se daba el «golpe de gracia» a estos «emprendimientos enclenques», condenándolos a una «temprana extinción»<sup>15</sup>.

Como el gobierno cobraba impuestos a cada quintal de nitrato exportado, tenía un interés intenso en el éxito de las salitreras que, hacia 1915, generaban el 60 por ciento del presupuesto ordinario de la nación. Cuando el arancel de exportación no producía suficiente dinero, el gobierno podía vender, y vendía, depósitos de propiedad estatal a empresarios que deseaban desarrollarlos: esto sucedió cinco veces entre 1884 y 1906. Las perspectivas de la industria se oscurecieron cuando en 1913 Fritz Haber, un químico alemán, licenció un proceso para producir nitrógeno sintético. Después de la Primera Guerra Mundial su patente quedó disponible para otros productores sintéticos, rebajando los precios como también la participación de Santiago en el mercado mundial por fertilizantes nitrogenados, que cayeron cerca del 55 por ciento en 1913 a 35 por ciento en 1924, y luego más aún, a poco más de 20 por ciento al fin de la década de 1920, antes de colapsar durante la Depresión (Sunkel, 1982; Ministerio de Hacienda, 1935).

Los chilenos respondieron a la crisis con una variedad de políticas: en 1919, las compañías extranjeras y domésticas crearon la Asociación de Productores de Salitre para regular la producción y fomentar el consumo. Sin embargo, hacia 1926-27, la asociación estuvo bajo fuertes ataques de ingenieros chilenos y oficiales de gobierno que reclamaban de la falta de cambios tecnológicos en la

<sup>14</sup> *Mining Journal*, 16 junio 1907, p. 813; 28 agosto 1909, p. 263.

<sup>15</sup> «Mining in Chili», *Mining Journal*, 12 agosto 1905.

industria y el nivel controlado de producción, que llevó a un creciente desempleo y baja en ingresos por impuestos. Los productores, a su vez, se quejaban del peso de los gravámenes de exportación cuando se enfrentaban a una creciente competencia en los mercados globales, especialmente en Europa. Chile trató de llegar a un acuerdo de repartición de mercados y fijación de precios con los productores británicos y alemanes de nitrógeno sintético, pero nuevamente no tuvieron resultados duraderos. Con la esperanza de que las palas a vapor, cintas transportadoras, trenes eléctricos, trituradoras enormes, motores a diésel y amoníaco comprimido incrementaran el rendimiento mientras se reducía la fuerza de trabajo, Guggenheim Brothers, financistas de minería con sede en Nueva York, invirtieron US\$ 130 millones en las salitreras chilenas a fines de la década de 1920. También introdujeron un nuevo proceso de extracción y cristalización que consumía 85 por ciento menos de mano de obra y combustible para procesar mineral de calidad inferior, mientras que se incrementaba el rendimiento entre 85 a 90 por ciento, una mejora del 30 por ciento por sobre el proceso de Shanks (McConnell, 1935; United States Tariff Commission, 1937).

Cuando resultó que su proyecto era incapaz de eludir los nitratos sintéticos, los Guggenheim suplicaron sin éxito a La Moneda por una exención fiscal<sup>16</sup>. Desesperados, en 1931, se asociaron con el gobierno chileno para proteger su inversión y preservar el mercado de nitratos. La organización que fue el resultado de esto, la Compañía de Salitre de Chile (COSACH), era una empresa conjunta entre el Estado y los Guggenheim que le dio a La Moneda dinero en efectivo más una participación de las ganancias futuras a cambio de abolir los derechos de exportación. Sin embargo, la compañía estaba contaminada por corrupción y se veía como un producto del gobierno de Ibáñez, que había sido derogado hacía poco. El presidente Arturo Alessandri abolió COSACH en enero de 1933 rápidamente después de asumir el poder, y lo reemplazó con la Corporación de Ventas de Salitre y Yodo (COVENSA), una organización de comercialización de propiedad del Estado. La nueva corporación de control chileno regulaba las condiciones de trabajo y pago, y comercializaba los nitratos

---

<sup>16</sup> *New York Times*, 14 febrero 1927.



producidos por compañías privadas a cambio de una comisión del 25 por ciento. Ni la COSACH ni su reemplazante suscitaron mayor entusiasmo: un diario las describió como «botones de muestra en Chile»<sup>17</sup>. Aunque COVENSA sobrevivió hasta 1968, no pudo poner freno al flujo de los nitratos sintéticos hacia los mercados globales: la era del «oro blanco» en la práctica había terminado.

## EL RETORNO DEL COBRE

Con el salitre de capa caída, el cobre surgió como la mejor fuente de ingresos de Chile. Aunque la producción había llegado a una cúspide de 48.537 toneladas en 1878, había bajado continuamente en la década después de la guerra del Pacífico, y tocó fondo en aproximadamente 20.000 toneladas en 1892. Solo dos veces en los años siguientes, en 1901 y 1904, la producción sobrepasó las 30.000 toneladas (Braun et al., 2000). La situación se veía tan sombría que en 1907, el *Mining Journal* observó lacónico que las condiciones en el negocio del cobre no eran satisfactorias<sup>18</sup>. Pero apareció un salvador inesperado. William Braden, un minero de Montana, adquirió la mina de El Teniente en 1904. En 1912 los mismos Guggenheim, quienes luego invirtieron en las salitreras, compraron la mina de cobre de Chuquicamata a otro empresario estadounidense, quien había empezado a explorarla, Albert C. Burrage<sup>19</sup>. Kennecott adquirió las operaciones de Braden en El Teniente en 1915. Para no ser menos, Anaconda Copper compró Potrerillos y eventualmente también se hizo cargo de Chuquicamata en 1923, cuando los Guggenheim volcaron su atención hacia el nitrato<sup>20</sup>. En gran parte gracias a los extranjeros, que poseían la experiencia técnica y, más importante, el capital para explotar minerales de pórfido de baja ley (la industria del siglo XIX se había concentrado en los minerales de sulfuro de mayor contenido de cobre), se formó la

<sup>17</sup> *Yo Acuso* (Santiago), 4 enero 1941, p. 22.

<sup>18</sup> *Mining Journal*, 12 agosto 1905, 20 julio 1907, 3 julio 1909.

<sup>19</sup> Los Guggenheim se habían convertido en los inversionistas más importantes en ASARCO, American Smelting and Refining Company (Compañía Americana de Fundición y Refinación), en 1901, y estaban incrementando sus intereses en compañías de refinación en Estados Unidos y otros sitios: ver Schmitz (1986).

<sup>20</sup> Sobre las actividades del grupo Anaconda, ver Schmitz 1986.

llamada Gran Minería del cobre, que durante décadas fue el motor detrás de la economía chilena.

Hacia 1900, la invención de la ampolleta, el teléfono y telégrafo había incrementado el apetito mundial por el cobre. Sin embargo, desafortunadamente, había varios problemas que aquejaban el sector del cobre chileno. A diferencia del nitrato, las reservas de cobre no estaban concentradas en una zona relativamente accesible. Por ejemplo, Chuquicamata estaba a 9.350 pies de altura en los Andes. Las condiciones geológicas dificultaban la explotación del cobre: los dueños, o tenían que penetrar pozos profundos y reforzar túneles, o excavar enormes minas de tajo abierto. Vencer estos obstáculos de transporte, y resolver las complicaciones de ingeniería, consumía enormes cantidades de capital y tiempo. Para 1918, la Compañía de Cobre de Chile, por ejemplo, había gastado US\$50 millones y demorado cuatro años y medio para construir una tubería de agua de 37 millas y 84 millas de líneas eléctricas que daban a su instalación de Chuquicamata (Reynolds, 1965; Albert, 1988; Chilean Copper Company, 1917). Estos costos, sumados al incremento en consumo energético, más las habilidades técnicas que se necesitaban para refinar el cobre, hicieron que un periódico de minería descartara tal emprendimiento como problemático<sup>21</sup>.

Tales temores resultaron ser infundados: la inversión de maquinaria pesada como palas de vapor y la introducción de nuevas técnicas de refinamiento —el uso del proceso de lixiviación y electrolisis para refinar el cobre— tuvieron el efecto deseado. Entre 1914 y 1924 la producción de cobre subió más de 400 por ciento y llegó a 190.000 toneladas por año. Viendo su potencial económico, el gobierno impuso a la industria un impuesto sobre los beneficios del 6 por ciento, que duplicó en 1925. La Moneda entonces impuso un impuesto especial sobre las utilidades que las compañías de cobre querían remitir hacia afuera, un cargo que, junto con otro impuesto, llevó el total del gravamen al 18 por ciento sobre los beneficios en 1934 (Reynolds, 1965). Cuando en 1939 un terremoto azotó a Concepción, La Moneda creó CORFO, una agencia de desarrollo, que fundó gravando un impuesto adicional a la Gran Minería,

---

<sup>21</sup> *Mines and Methods*, (Salt Lake, Utah), 41: 3 (1912), p. 50.

llevando la tasa efectiva de impuestos directos a un 33 por ciento de las ganancias de las compañías (Reynolds, 1965). La Gran Minería puede haberse convertido en la gallina de los huevos de oro fiscal del gobierno, pero no lo fue tanto como polo de crecimiento, ya que las minas de cobre no empleaban una proporción tan grande de la población como lo hacían las salitreras.

La Gran Minería rápidamente se convirtió en blanco de hostilidad. Chilenos prominentes como Ricardo Latcham, Marcial Figueroa y Eulogio Gutiérrez cultivaron una mezcla de antisemitismo y populismo para denunciar a las compañías de cobre, alegando no solamente sobre las viviendas, servicio de salud y educación que las empresas estadounidenses entregaban a los trabajadores, sino también que les regulaban estrictamente las condiciones de vida e incluso la vida social, prohibiendo el licor, apuestas y mujeres de vida alegre (Latcham, 1926; Figueroa, 1928; Gutiérrez, 1926). Sin embargo, los mineros sí gratificaban sus frustraciones en la ciudad cercana de Calama, que se convirtió en la «puta» de los mineros de Chuquicamata (Rojas, 2014). Otros refunfuñaban que como «nuestros capitalistas hasta ahora, no se han interesado sino *mediocrementemente* por su explotación, prefiriendo gastar sus actividades y sus dineros en otras naciones», los *gringos* poseían en la práctica las minas de cobre de la nación (Marín, 1924). Luis Emilio Recabarren, fundador del Partido Comunista chileno, y Augusto Santelices criticaban que Chuquicamata y El Teniente se habían convertido en una «parte de Estados Unidos»<sup>22</sup>. Un país, señaló Santiago Marín Vicuña, «que enajena sus industrias extractivas y fuentes naturales de producción, pierde su independencia económica y se constituye tributario de ajenas influencias dentro de su propio territorio» (Marín, 1924). Pedro Nolasco Cárdenas, un diputado del Partido Demócrata y líder de la Federación Obrera de Santiago, corroboró esta acusación, afirmando que el ejército chileno, por orden de «la empresa yanqui», había expulsado unas 3.500 familias de Chuquicamata: «Parece que los dueños de esas explotaciones ignoran lo que es vivir en un país republicano, en un país con libertades»<sup>23</sup>. No era solo la política

<sup>22</sup> *El Despertar* (Iquique), 30 agosto 1914; Santelices (1926).

<sup>23</sup> Chile. Cámara de Diputados, sesiones extraordinarias, 30 enero 1920, pp. 2051-2052.

lo que inspiraba este ánimo: a fines de la década del 1930, médicos chilenos acusaron que la silicosis, que estaba asociada a trabajar en minas bajo tierra, se había convertido en «un problema nacional» porque comprometía la salud de los mineros y la prosperidad del país (Vergara, 2005).

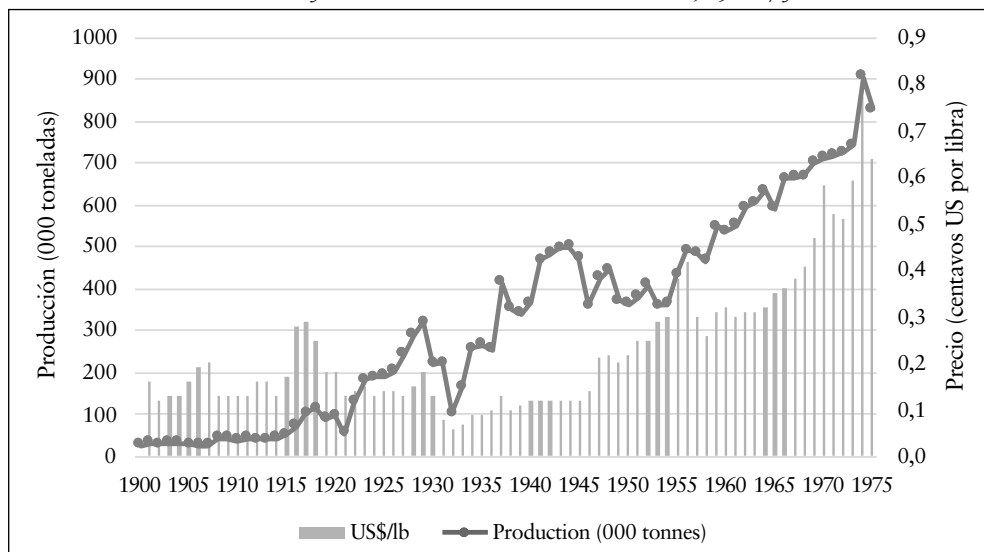
Pero Chile tenía pocas alternativas más allá de soportar esta intrusión extranjera. A nivel global, la minería del cobre se había convertido en una empresa que requería de mucho capital, maquinaria pesada y tecnología avanzada para prosperar. Desafortunadamente, los precios del cobre sufrieron fluctuaciones significativas entre las décadas de 1870 y 1930, mientras que los costos de transporte y de mano de obra subieron, lo que puso al gobierno en aprietos<sup>24</sup>. Esta vulnerabilidad se hizo dolorosamente evidente cuando, durante la Gran Depresión, la producción chilena se hundió en dos tercios a 103.000 toneladas, mientras que el precio mundial también cayó dos tercios entre 1929 y 1932, reduciendo el margen de ganancia de la Minería en 70 por ciento (ver Gráfico 3) (Braun et al., 2000; Reynolds, 1965). La difícil situación de Chile se deterioró aún más cuando en 1932 el gobierno estadounidense, furioso con el impuesto «filibustero» de La Moneda sobre el cobre producido por las compañías estadounidenses, tomó represalias con un arancel de 4 centavos por libra de cobre importado<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> *Mining Journal*, 3 julio 1909.

<sup>25</sup> State of Arizona, Department of Mineral Resources, «Copper Tariff History», np. 1971, p. 1.

GRÁFICO 3. PRODUCCIÓN Y PRECIOS DE COBRE, 1900-75



Fuentes: Schmitz (1986); Díaz et al. (2016).

Chile se enfrentaba a un futuro desolador hasta la Segunda Guerra Mundial, cuando Estados Unidos compró la totalidad de la producción chilena, poniendo un precio tope de 12 centavos por libra en 1942 (Reynolds, 1965). Adicionalmente, Washington canceló el arancel de 1932, además de destinar específicamente 1,25 centavos por libra a La Moneda para usar como deseara. Como tenía garantizado un mercado inmediato, Chile impuso un impuesto extraordinario a la Gran Minería, llevando la tasa efectiva de impuesto al 65 por ciento de las ganancias, además de obtener fondos de desarrollo y compromisos para comprar otros metales industriales (Reynolds, 1965).

Sin embargo, los años de posguerra no trajeron buenas noticias. Aunque los precios del cobre subieron inicialmente, estabilizándose en 17 centavos por libra, la competencia de minas africanas amenazaba a la economía chilena. En 1949 los precios casi bajaron a la mitad, y las compañías estadounidenses disminuyeron drásticamente su producción chilena (Moran, 1974). Peor aún, cuando el gobierno estadounidense volvió a imponer un impuesto especial sobre el cobre chileno, bajó su cuota en el mercado mundial: de 22 por ciento en

1945 a 14 por ciento en 1950 (Moran, 1974; Reynolds, 1965). Nuevamente una guerra salvó a Santiago: al inicio del conflicto en Corea, Washington garantizó que compraría todo el cobre chileno por 24,5 centavos por libra. Cuando La Moneda supo de este acuerdo, que se había negociado directamente entre las compañías de cobre y el gobierno estadounidense, se tornó casi apoplético. Reabrió las negociaciones y recibió un nuevo precio, 27,5 centavos por libra más el derecho a vender hasta el 20 por ciento de la producción chilena a cualquier país no soviético (Moran, 1974). Sin embargo, en Europa la cotización del «mercado libre» subió por sobre la cifra fijada por Estados Unidos, hasta 55 centavos por libra, lo que molestó aún más a los chilenos (Moran, 1974). En 1952 el Congreso chileno aprobó una nueva ley que le dio al gobierno prácticamente un monopolio de exportaciones de cobre; las compañías estadounidenses estaban obligadas a vender su producción al precio estadounidense al Banco Central chileno, que luego lo podía revender a la suma que pudiera obtener. Con el alza de los precios globales debido a la guerra de Corea, esto entregó un breve beneficio fiscal inesperado (Reynolds, 1965). Sin embargo, desafortunadamente el armisticio de 1953 dio paso a un nuevo declive.

Mientras, las compañías de la Gran Minería también estaban sufriendo. La combinación de impuestos altos y controles de cambio consumía más del 70 por ciento de las ganancias de las compañías de cobre. El rendimiento de los activos de la Gran Minería cayó de 14 por ciento en 1948 a menos de 5 por ciento en 1953 (Reynolds, 1965). Claramente, esta situación disgustó tanto a La Moneda como a los intereses mineros.

Los chilenos estaban cada vez más descontentos. Si algunos observadores alguna vez habían interpretado el acuerdo de 1942 de poner un tope a los precios del cobre que era vendido a Estados Unidos como la contribución de Chile al esfuerzo bélico, desde entonces habían cambiado de opinión. Los gringos, afirmaban, habían engañado a los chilenos con más de \$600 millones, cantidad que el Estado podría haber usado para mejorar la suerte de sus ciudadanos (Fermendois et al., 2009). Al menos, el acuerdo de 1942 se había logrado a través de negociaciones entre gobiernos; las negociaciones con Washington al principio de la guerra de Corea ni siquiera

incluyeron a los chilenos. No es de sorprender que los diplomáticos de La Moneda advirtieron que estas políticas podían resultar en la expropiación de las minas de cobre<sup>26</sup>.

Uno de los primeros que avanzó en esta dirección fue Carlos Ibáñez del Campo, cuya campaña presidencial de 1952 usó la escoba como símbolo de que limpiaría la nación. Uno de sus primeros blancos eran las compañías de la Gran Minería, que amenazó con nacionalizar. Inicialmente demandando «Cobre para Chile», Ibáñez transigió: su «Nuevo Trato» de 1954 imponía un impuesto del 50 por ciento a las ganancias de las minas. Y, en un esfuerzo por estimular la producción, impuso una sobretasa del 25 por ciento que prometió reducir en proporción directa a cualquier incremento en la producción de las minas (Moran, 1974). La producción se disparó en 34 por ciento en dos años. Hacia 1960, cuando un presidente conservador, Jorge Alessandri, había sucedido a Ibáñez, había llegado a 536.000 toneladas, un incremento del 45 por ciento en comparación con 1954, antes de que entrara en vigor el Nuevo Trato. Sin embargo, para entonces el nuevo sistema estaba bajo fuertes ataques de críticos nacionalistas debido al decepcionante resultado en términos de la participación de Chile en el mercado internacional, su limitada capacidad de refinación, y la ausencia de nuevas inversiones de las grandes empresas estadounidenses. Las compañías de la Gran Minería, cuyas ganancias se habían duplicado gracias a los altos precios mundiales, parecían haber ganado mucho más que el Estado chileno (Moran, 1974). Aunque en 1965 el subsidiario de Kennecott, Braden y Anaconda pagaron un tipo impositivo efectivo de 86,1 y 68,5 por ciento, respectivamente, los nacionalistas chilenos aún resentían la presencia de los norteamericanos (Braun et al., 2000; Moran, 1974). En verdad, ya no consideraban que se trataba de un problema de compartir ingresos sino abiertamente de propiedad.

Eduardo Frei, el presidente democratacristiano de 1964 a 1970, optó por el término medio: en 1966 Chile compró el 51 por ciento tanto de Kennecott como de Cerro Corporation (que recién había entrado a Chile dos años antes). Tres años después, La Moneda compró todas las participaciones de Anaconda, incluyendo Chuquicamata

<sup>26</sup> Assistant Secretary of State Miller a Bowers, 7 enero 1952, en *Foreign Relations of the United States, 1952-1954. Volume IV: the American Republics*, p. 666.

y Potrerillos, en dos etapas: inicialmente adquirió el 51 por ciento de su valor contable, pero con la intención de comprar el resto en el futuro a un valor aún indeterminado. Para cuando Frei dejó su cargo, en 1970, el total de la producción había crecido un 11 por ciento con 691.000 toneladas.

Pero muchos chilenos calificaron el arreglo de Frei de pusilánime. Dr. Salvador Allende, el candidato de la izquierda, demandaba la nacionalización. Radomiro Tomic, su oponente demócratacristiano en la elección presidencial de 1970, estaba de acuerdo, argumentando que el control del cobre debería estar en manos del Estado de Chile; sin este, Chile dejaría de ser un Estado soberano<sup>27</sup>. Por tanto, en 1971, cuando nacionalizó las minas de cobre, Allende afirmó que había recuperado las riquezas de la nación de «los grandes ladrones» (Rojas, 1971).

Sin embargo, en vez de abrir la puerta a una era dorada, la nacionalización completa desató una variedad de problemas, incluyendo el de compensar a las compañías estadounidenses. Aduciendo que las compañías de cobre habían hecho ganancias excesivas, que definió como cualquier cantidad que superara el 12 por ciento, Allende concluyó que Chile no les debía nada a las corporaciones extranjeras. Como era de predecir, las compañías respondieron presentando una serie de demandas que restringieron las posibilidades de Chile de hacer negocios. A nivel doméstico también hubo problemas. Para absorber la cesantía, el gobierno incrementó las contrataciones en las minas —casi en 16 por ciento en Chuquicamata—, pero esto no llevó a un incremento proporcional en la producción (Zapata, 1985). Peor aún, los nombramientos políticos cuestionables, ausentismo, amargas disputas laborales —los mineros del cobre, los trabajadores mejor pagados de Chile se resistían a aceptar incrementos más bajos de sueldos en un momento de inflación creciente, además de una reducción en los precios internacionales del cobre afectó al sector minero—. En abril de 1973, los mineros de El Teniente atacaron, y se unieron a ellos, en solidaridad, sus compatriotas de Chuquicamata<sup>28</sup>. La paralización de las obras dañó a Allende, ya que dio una

<sup>27</sup> Senado, sesiones ordinarias, 18 junio 1961, citado en Novoa (1972).

<sup>28</sup> Este incidente está cubierto en Bitar y Pizarro (1986).



excusa a los enemigos del gobierno para movilizarse en su contra y finalmente destruir su gobierno.

El régimen militar que sucedió a Allende no deshizo todos sus actos. Coherente con sus principios neoliberales, vendió muchas propiedades estatales. Pero en 1976 transfirió el control estatal de las minas de cobre a CODELCO, una corporación gubernamental creada originalmente en 1955. También autorizó una nueva ley y promulgó un código minero que permitía nuevamente a intereses privados invertir en los recursos del subsuelo chileno. Curiosamente, el gobierno de la Concertación después de 1990 no revirtió la política de Pinochet de permitir la inversión extranjera. En consecuencia, dos compañías japonesas, Sumitomo Metal Company y Mitsubishi, han invertido enormemente en el cobre chileno, mientras que una compañía australiana, BHP Billiton, es propietaria del casi 60 por ciento de la mina Escondida. Desde 2016, los intereses privados producen el 70 por ciento del caudal mineral de Chile. Aun así, CODELCO sigue siendo el único productor mayor gracias a Chuquibambilla, que está en el proceso de convertirse de una mina de tajo abierto a una subterránea<sup>29</sup>.

En cierto sentido, Chile ha progresado. No ha vuelto a la dependencia extrema del nitrato y del cobre, que en conjunto proporcionaban el 70 por ciento de las exportaciones de la nación entre 1880 y 1974. Este porcentaje bajó en la primera década del siglo XXI, aunque en 2009, en la cima del auge global en los precios del mineral, el cobre constituía el 58 por ciento de las exportaciones (Chile, 2016). Luego de la desaceleración de la economía china, la participación del cobre en las exportaciones bajó a menos de la mitad. Aunque el cobre es vulnerable a los vaivenes del mercado mundial, el gobierno ha aprendido algunas lecciones de su pasado: a diferencia de la era del nitrato, no depende de cárteles para mantener los precios. Tampoco vendió frenéticamente sus recursos naturales para compensar por déficits presupuestarios. En cambio, en 1987, la nación creó un fondo de estabilización, el Fondo de Compensación del Cobre (en 2007, esta cuenta pasó a ser el Fondo de Estabilización Económica y

<sup>29</sup> Ministerio de Minería 2014; Vella 2016; «Moody's assigns A3 rating to CODELCO's proposed notes; negative outlook», Moody's Investors Service, 25 julio 2017.

Social, o FEES), para proveer financiamiento en caso de que cayeran los precios, y lo hicieron, más del 50 por ciento después de 2011.

## CONCLUSIÓN

Históricamente, la economía de Chile ha dependido de sus minas de salitre y cobre (Mamalakís, 1976). Las primeras, ubicadas en el desierto del norte, generaron una serie de campos mineros y pueblos satélites densamente habitados que dependían del Valle Central chileno para la alimentación y los bienes de consumo. Las segundas, en el siglo XIX también estimularon el empleo, la producción de insumos y fundiciones. En cambio, las minas de cobre del siglo XX, aisladas y dispersas, usaron tecnología costosa y no trabajo manual para producir y refinar minerales. Por tanto, aunque las salitreras explotaban a sus trabajadores brutalmente, alentando un sentimiento de agravio que evolucionó en la conciencia de clase, constituían un polo de crecimiento económico que estimuló la economía chilena. Paradójicamente, mientras que los campos de cobre con menos población generaban ingresos fiscales, no fomentaban el crecimiento de la economía chilena.

Si se desea dar un empujón al país hacia el mundo desarrollado, el gobierno necesita más ingresos. Pero, como señaló el expresidente Ricardo Lagos (2000-06), el código tributario chileno está plagado de vacíos que permiten a los ricos evitar compartir ese peso (Lagos, 2012). No solamente son bajas las tasas impositivas, sino que como evidenció un estudio reciente del Banco Mundial, «la evasión fiscal personal y corporativa» se cierne justo debajo del 50 por ciento, lo que convierte al impuesto al valor agregado sobre el consumo en la mayor fuente de ingreso de Chile<sup>30</sup>. La nación se enfrenta a una elección de Hobson: usar su recurso más lucrativo, los ingresos del cobre, para financiar los gastos ordinarios del país, o dedicarlos a modernizar el Estado, diversificar la economía y mantener a sus ciudadanos.

Los gobiernos de la Concertación han abandonado el *laissez faire*. En vez de depender de carteles, como los antiguos carteles

<sup>30</sup> Organization for Economic Cooperation and Development 2012.

salitreros, para apoyar los precios de los productos, el Estado creó el Fondo de Estabilización del Cobre (después de 2007 el FEES), una entidad gubernamental que dedicaba una porción de los ingresos a atender el servicio de la deuda y financiar el Estado en caso de que bajen los precios del cobre. Ya quedaron atrás los días en que el gobierno remataba frenéticamente sus propiedades de nitratos para compensar déficits presupuestarios. La Moneda también creó el FRP (Fondo de Reserva de Pensiones), que usaba ingresos del cobre para suplementar las pensiones de los mayores, discapacitados y necesitados. Consciente de que el país no puede crecer sin una fuerza de trabajo educada, Chile creó el Fondo para la Beca Chilena Bicentennial para el Desarrollo del Capital Humano que ha financiado la educación de estudiantes de doctorado en universidades extranjeras. Hasta la fecha ha producido más de 3.000 graduados.

Claramente, los chilenos han tomado en serio la fábula de Esopo de la cigarra y la hormiga. Si el gobierno implementara leyes que minimizaran la evasión fiscal, podría generar suficientes ingresos para cubrir los gastos ordinarios de la nación, lo que permitiría a La Moneda dedicar sus ingresos de la minería a solucionar temas de desarrollo y asegurar alguna forma de igualdad. La minería al fin ha tomado su lugar en la historia de Chile.

## REFERENCIAS

- Albert, B. (1988). *South America and the First World War*. Cambridge.
- Bitar, S. y Pizarro, C. (1986). La caída de Allende y la huelga de El Teniente. *APSI*, N°189.
- Braun et. al. (2000). *Economía Chilena 1810-1895*. Pontificia Universidad Católica, Instituto de Economía, Documento de Trabajo, No. 187.
- Bravo, B. (1993). *Historia de las instituciones políticas de Chile e Hispanoamérica*, 2a edición. Editorial Andrés Bello.
- Bravo, C. G. (2000). *La flor del desierto: El mineral de Caracoles y su impacto en la economía chilena*. Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos, Lom.
- Brown, J. R. (1963). The Frustration of Chile's Nitrate Imperialism. *Pacific Historical Review*, 4(32).
- Bunster, E. (1977). *Crónicas del Pacífico*. Editorial Andrés Bello.
- Burr, R. N. (1965). *By Reason or Force: Chile and the Balancing of Power in South America, 1830-1905*. University of California Press.

- Cámara de Diputados. (1913). *Comisión Parlamentaria encargada de estudiar las necesidades de las provincias de Tarapacá y Antofagasta*.
- Caracoles. (1876). *Informe presentado a la junta directiva de las minas descubridoras de Caracoles por el visitor jeneral sobre el estado de las minas y los resultados de la negociación en el primer semestre de 1876*.
- Carmagnani, M. (1969). La producción agropecuaria chilena: aspectos cuantitativos (1680-1830). *Cahiers des Amériques Latines*, 3.
- Carmagnani, M. (1963). *El salariado minero en Chile colonial*. Universidad de Chile, Centro de Historia Colonial.
- Centner, C. W. (1942). Great Britain and Chilean Mining, 1830-1914. *Economic History Review*, 12(1/2).
- Chile. Oficina Estadística Comercial. (1876). *Apuntes estadísticos sobre la república de Chile de 1875*.
- Chile. (1872). *Estadística comercial de la República de Chile... 1871*.
- Chile. (1876b). *Quinto censo jeneral de la poblacion de Chile levantada en 18 de abril de 1875*.
- Chile. (1889). *Discurso de S.E. el Presidente de la República en la apertura del Congreso Nacional de 1889*.
- Chile. (1911). *Memoria del Ministerio de Hacienda presentado al congreso nacional en 1909*.
- Chile. (1923). *Sinopsis estadística de la República de Chile*.
- Chile. (2016). *Anuario estadístico del cobre y otros minerales, 1997-2015*.
- Chilean Copper Company. (1917). *First Annual Report of the Chilean Copper Company from the Beginning of Operations to December 31, 1916*.
- Comber, B. F. (2015). *Crepúsculo en el balcón*. DIBAM, Centro de Investigaciones Diego Barros Arana/Editorial Universitaria.
- Compañía de Minas y Fundición de Chañaral. (1878). *12º Memoria de la Compañía de Minas y Fundición de Chañaral correspondiente a los meses transcurridos desde el 1 de enero al 30 de junio de 1878*.
- Culver, W. y Reinhart, C. (1989). Capitalist Dreams: Chile's Response to Nineteenth-Century World Copper Competition. *Comparative Studies in Society and History*, 31(4).
- Darwin, Ch. (1901). *Voyage of the Beagle*.
- Díaz, J. et al. (2016). *Chile, 1810-2010: La República en cifras*. Ediciones UC.
- Dougnac, A. (1999). Proyección de las ordenanzas de minería de Nueva España en Chile, 1787-1874. *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, 21.
- Enock, C. R. (1913). *The Republics of Central and South America*.
- Fernandois, J et al. (2009). *Historia política del cobre, 1945-2008*. Centro de Estudios Bicentenario.
- Fernández, M. (1981). El enclave salitrero y la economía chilena, 1880-1914. *Nueva Historia*, 1(3).

- Figueroa, M. (1928). *Chuquicamata, «La Tumba del Chileno»*.
- Gutiérrez, E. (1926). *Chuquicamata, tierras rojas*.
- Herrmann, A. (1903). *La producción en Chile de los metales y minerales más importantes de las sales naturales, del azufre y del guano desde la conquista hasta fines del año 1902*.
- Keeble, T. W. (1970). *Commercial Relations between British Overseas Territories and South America, 1806-1914*.
- Lagos, R. (2012). *The Southern Tiger: Chile's Fight for a Democratic and Prosperous Future*. St. Martin's Press.
- Latcham, R. (1926). *Chuquicamata, Estado Yankee*.
- Mamalakís, M. (1976). *The Growth and Structure of the Chilean Economy*. Yale University Press.
- Marín, S. (1924). *La riqueza minera de Chile y su régimen tributario*.
- Mayo, J. (2001). The Development of British Interests in Chile's Norte Chico in the Early Nineteenth Century. *The Americas*, 57(3).
- McConnell, D. (1935). The Chilean Nitrate Industry. *Journal of Political Economy*, 43(4).
- Méndez, L. M. (1979). *Instituciones y problemas de la minería en Chile*. Ediciones de la Universidad de Chile
- Miers, J. (1826). Travels in Chile and La Plata, including Accounts.
- Millán, A. (2004a). *Historia de la minería del oro en Chile*. Editorial Universitaria.
- Millán, A. (2004b). *La minería metálica en Chile en el siglo XIX*. Editorial Universitaria.
- Ministerio de Minería. (2014). *Anuario de la minería de Chile, 2014*.
- Ministerio de Hacienda. (1935). *La industria del salitre en Chile* (3 vols.).
- Moran, T. H. (1974). *Multinational Corporations and the Politics of Dependence: Copper in Chile*. Princeton University Press
- Novoa, E. (1972). *La batalla por el cobre*. Quimantú.
- O'Brien, T. F. (1982). *The Nitrate Industry and Chile's Crucial Transition: 1870-1891*. New York University Press.
- Oficina Central de Estadística. (1919). *Sinopsis Estadística de la República de Chile*.
- Organization for Economic Cooperation and Development. (2018). *Economic Surveys: Chile*.
- Prieto, M. A. (1919). La cooperación en la industria salitrera. *Boletín Minero*, 36.
- Ramos, D. (1967). *Trigo chileno, navieros del Callao y hacendados limeños entre la crisis agrícola del siglo XVII y la comercial de la primera a mitad del XVIII*.
- Reynolds, C. W. (1965). Development Problems of an Export Economy. En Markos Mamalakís y C. W. Reynolds (Eds.), *Essays on the Chilean Economy*. Homewood IL.

- Rippy, J. F. (1948). Economic Enterprises of the «Nitrate King» and his Associates in Chile. *Pacific Historical Review*, 17(4).
- Rippy, J. F. (1959). *British Investments in Latin America, 1822-1949*.
- Rojas, P. (2014) ¿Males necesarios? Prostitución y moral en la gran minería del cobre. Editorial Académica Española.
- Rojas, R. (1971). *El imperialismo yanqui en Chile*. Ediciones ML.
- Ross, A. (1891). El valor de la plata y la circulación de la moneda de plata en Europa, Estados Unidos e India. *Boletín de la Sociedad Minera*, 9(3).
- Ruschenberger, W. (1956). *Noticias de Chile (1831-1832)*. Editorial del Pacífico.
- Russell, W. H. (1890). *A Visit to Chile and the Nitrate Fields of Tarapacá*.
- Salazar, G. (1985). *Labradores, peones y proletarios*. Ediciones Sur.
- Santelices, A. (1926). *El imperialismo yankee y su influencia en Chile*.
- Santos, R. (1872). *Chile Ilustrado. Guía descriptiva del territorio de Chile, de las capitales de provincia, de los puertos principales*.
- Schmitz, ver Christopher, J. (1986). The Rise of Big Business in the World Copper Industry, 1870-1930. *Economic History Review*, 39(3).
- Sepúlveda, S. (1959). *El trigo chileno en el mercado mundial*. Editorial Universitaria.
- Schnable, C. (1905). *Handbook of Metallurgy (2nd ed.)*
- Soto, A. (1998). *Influencia británica en el salitre*. Editorial Universidad de Santiago de Chile.
- Sunkel, O. (1982). *Un siglo de historia económica de Chile, 1830-1930: dos ensayos y una bibliografía*. Ediciones Cultura Hispánica del Instituto de Cooperación Iberoamericana.
- Treutler, P. (1958). *Andanzas de un alemán en Chile, 1851-1863*. Editorial del Pacífico.
- United States Tariff Commission. (1937). *Chilean Nitrogen Report 114*.
- Vergara, A. (1992). *Principios y sistema del derecho minero: estudio histórico-dogmático*. Editorial Jurídica de Chile.
- Vergara, A. (2005). The Recognition of Silicosis: Labor Unions and Physicians in the Chilean Copper Industry, 1930-1960s. *Bulletin of the History of Medicine*, 79(4).
- Vella, H. (2016). *Copper, Codelco & Chile. Mining Technology*.
- Vicuña Mackenna, B. (1883). *El libro del cobre y del carbón de piedra en Chile*.
- Volk, S. (1993). Mine Owners, Moneylenders, and the State in Mid-Nineteenth-Century Chile: Transitions and Conflicts. *Hispanic American Historical Review*, 73(1).
- Wattenberg, B. J. (1976). *The Statistical History of the United States, from Colonial Times to the Present*. Basic Books.
- Zapata, F. (1985). Nationalisation, Copper Miners and the Military Government in Chile. En T. Greaves y W. Culver (Eds.), *Miners and Mining in the Americas*. Manchester University Press.



# CAPÍTULO I I

## DOS SIGLOS DE POLÍTICA COMERCIAL: UN ENSAYO

*Gert Wagner<sup>1</sup> y José Díaz-Bahamonde<sup>2</sup>*

### INTRODUCCIÓN

Este capítulo se ocupa de las características y el papel de la política comercial chilena desde inicios del siglo XIX. Entendemos esta como una política diseñada y aplicada por el Estado y que incide, por dos vías, en la formación y evolución de precios relativos, y como fuente de ingresos para el fisco. La literatura general sobre el tema es amplia y diversa, apreciándose también una tendencia a la especialización que separa la función generadora de ingresos de la incidencia en precios y en la estructura productiva. Por ejemplo, el reciente trabajo de Irwin (2017) sobre Estados Unidos se centra en el segundo aspecto y en particular en los sucesos que buscan redistribución por medio del proteccionismo.

---

<sup>1</sup> Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile.

<sup>2</sup> Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile.



En el escenario analítico que emplea el capítulo serán dos los agentes relevantes: por una parte, el Estado, y por otra, las personas y organizaciones sobre quienes recae esta política. La política comercial opera incidiendo en la base tributaria configurada por el comercio internacional del país, predominantemente agentes locales y ocasionalmente interesará también el resto del mundo<sup>3</sup>. El comercio mundial, su nivel y composición en cada momento, es otro factor en este recuento, aunque en estas páginas los cambios en este campo son más bien entendidos como exógenos, o sea, cambios que para nuestro análisis constituirán un dato, algo que simplemente ocurre.

Entonces el actor principal será el Estado, agente que tiene personalidad, demuestra preferencias, elabora, decide y aplica la política, y valora sus resultados. A su vez, la política descansa y adquiere su identidad centrándose en el comercio exterior del país, base que aprovecha el Estado para generar los bienes que le interesan, la generación de ingreso y la estructura de precios relativos de la economía. El Estado es aquí un constructo conceptual cuyas decisiones se traducen en políticas específicas, aunque en tales decisiones intervengan diferentes actores. Igualmente, las decisiones del Estado no se interpretan directamente como óptimas y estas páginas tampoco examinan si ellas son, o no, eficientes. Sin embargo, ello no obsta para que ocasionalmente se llame la atención a eventuales costos asociados a una política específica.

El grado en que una economía se desvía del aprovechamiento de las oportunidades de especialización e intercambio que el mercado mundial y sus propios recursos humanos y no humanos le ofrezcan, podrá emplearse para identificar un costo para el país, una brecha entre el intercambio internacional potencial y el efectivo. Así, un mayor proteccionismo sería, y esto en general, una señal de oportunidades desaprovechadas; una pérdida de producto potencial. Pero algo así ocurriría, bajo el presente enfoque, por cuanto el Estado está recibiendo un beneficio compensatorio.

Si bien esta metodología simplifica y facilita la visión del período largo que estas páginas buscan, debemos reconocer que en esta

---

<sup>3</sup> Un ejemplo es el caso del impuesto a la exportación de nitratos en el siglo XIX y otro, aun cuando no se considere mayormente en estas páginas, casos de demandas externas que valoren especialmente características de ciertos bienes exportados.

mirada desaparecen los actores históricos; los agentes, personas y partidos políticos que figuran en la prensa y en los relatos de la época, incluyendo aquellos que lograron penetrar y permanecer como tales en lo que se conoce por historia política y social, todos ellos quedan inmersos, implícitos en la decisión pública<sup>4</sup>.

El instrumento regulatorio tradicional en política comercial es el arancel aduanero, siendo el Servicio de Aduana la agencia encargada de realizar su cobro. Este instrumento genera ingreso para el Estado y a la vez podrá alterar precios relativos, donde esto último dependerá críticamente de la manera como el arancel afecte a los distintos bienes.

En el siglo XIX el arancel gozaba de una sólida preferencia para influenciar precios relativos domésticos. Medio siglo más tarde, a partir del 1930, encontraremos una exquisita variedad de instrumentos regulatorios del comercio exterior, los que competían con el arancel para afectar precios domésticos. El resultado, como se sabe, es una política comercial compleja, precisamente debido a la enorme variedad de instrumentos regulatorios y agencias estatales que *de facto* intervienen en el manejo de precios relativos. Desde 1975 la política comercial se simplifica en forma importante, centrándose crecientemente en la generación de ingresos para el Estado, y en cuanto a la estructura productiva, se preocupa del grado de competencia y de la no discriminación en contra de exportaciones y producción potencial. En síntesis, a través del tiempo los fines de la política comercial podrán prevalecer, pero los medios para lograrlos, tal vez su cara más visible, podrán ir cambiando.

Nuestra mirada cubre dos siglos de política comercial, un período durante el cual se producen diferentes transformaciones. Por cambios tecnológicos, o por efectos asociados a la escala de operaciones, las opciones que enfrentaba el Estado en 1850 son distintas a las que se observan siglo y medio más tarde. Así, y en materia de generación de ingresos para el Estado, la ventaja de que gozaba el arancel aduanero en 1850 tal vez ya no sea igual en 1920, 1950 o en el año 2020. Con el transcurso del tiempo el Estado podrá haber descubierto que un impuesto general al valor agregado le resulta

---

<sup>4</sup> Es un enfoque similar al de Briones e Islas (2018).

más atractivo que un arancel aduanero, evento en que observaríamos, posiblemente, una disminución en la importancia relativa del ingreso arancelario en los ingresos totales del Estado, aunque la base tributaria que constituye el comercio exterior siga en pie.

Con la definición de política comercial aquí adoptada, esto es como decisiones públicas referentes a intercambios entre jurisdicciones, debe reconocerse que buena parte de lo que ocurre en este ámbito de intercambio no tendrá mención en el capítulo. Por ejemplo, la inversión extranjera, el comercio crediticio y las operaciones de seguros, componentes centrales del comercio exterior, son materias que se ignoran en las páginas que siguen. Se excluye así un segmento con un rol clave y donde en ocasiones se encuentran argumentos convincentes para entender por qué algunos contratos no logran materializarse a pesar de su aparente beneficio. Esto implica reconocer que nuestra cobertura de los temas de política comercial termina siendo relativamente mayor para el pasado en comparación con el presente.

La exposición se estructura alrededor de dos criterios. El primero tiene un carácter temporal, distinguiendo entre tres grandes períodos, fundados en la forma que adopta la política comercial, los instrumentos empleados, su estabilidad en el tiempo y la complejidad resultante. El segundo criterio ordenador considera cuestiones tales como diseño y configuración de la política y su incidencia, es decir, sus efectos y resultados en la economía, en recaudación y en cambios de precios generados por la misma política.

## FINANZAS PÚBLICAS Y POLÍTICA COMERCIAL

La política comercial como fuente de ingresos del Estado es el hilo conductor de esta sección. Desde su inicio en el siglo XIX esta política se ve asociada a la Aduana, el brazo recaudador. Tales ingresos expresados como porcentaje de la correspondiente base, exportaciones o importaciones, corresponden al gravamen o arancel promedio.

A partir de 1930 y debido a la complejidad que adquiere la política, este indicador pierde parte de su nitidez previa. Esta complejidad

se manifiesta principalmente hasta 1975, año a partir del cual la política se simplifica drásticamente y, más aún, el Estado establece una innovación tributaria de amplio alcance. Paulatinamente se deja de lado el sistema de aranceles y se incorpora la base configurada por la importación a un impuesto de amplio espectro: el gravamen al valor agregado. Como corolario de lo anterior el arancel promedio a las importaciones cae a niveles muy bajos, en relación con el pasado y en términos absolutos, perdiendo toda representatividad como indicador de ingresos fiscales provenientes de las importaciones; el comercio exterior, sin embargo, sigue produciendo ingresos al fisco chileno.

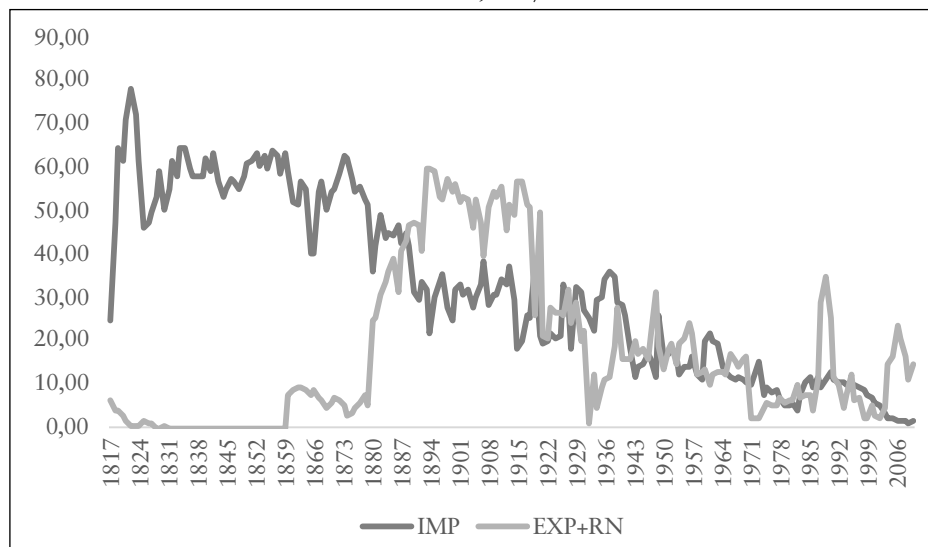
Se describen a continuación los ingresos fiscales basados en comercio exterior y se los pone en perspectiva, para así poder entender su significancia para el Estado chileno. Se examina el origen de uno de sus componentes, los ingresos por exportación de nitratos, destacando que la base tributaria de estos ingresos difiere de aquella que se asocia al resto de los aranceles. Se argumenta que por décadas, y desde 1880, la base en cuestión, aunque implícita en el comercio exterior chileno, corresponde a terceros países, finalmente a los usuarios del nitrato en el resto del mundo. Se trata aquí de una característica que se observa con baja frecuencia en el comercio exterior mundial, pero que en su época fue importante para el Estado chileno, tanto por su magnitud como por el especial carácter del tributo. La última parte de la sección busca precisar el rol del financiamiento basado en el comercio exterior en la configuración de la etapa inicial de la República.

### *Ingresos fiscales derivados del comercio exterior, 1817-2010: ¿qué indican?*

Los aranceles que gravan el comercio exterior, importaciones más exportaciones, generan aproximadamente entre 50 y 60 por ciento del ingreso fiscal antes de 1880, década en que esta participación sube a 80%, un ciclo que se extiende por cerca de treinta años (Gráfico 1). En el segundo decenio del siglo XX se inicia un largo

proceso de contracción de la importancia relativa de los ingresos provenientes de esta base.

GRÁFICO 1. IMPUESTOS AL COMERCIO COMO PORCENTAJE DEL INGRESO FISCAL TOTAL, 1817-2010



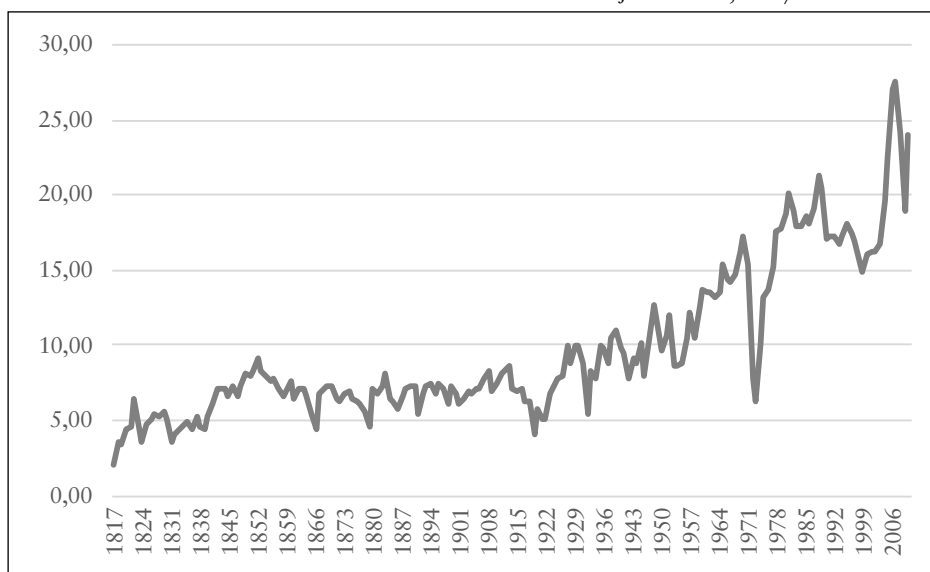
IMP: impuestos a importaciones; EXP: impuestos a exportaciones; RN: tributos cuya base productiva se asocia a recursos naturales exportados, ingresos que la fuente mantiene separados.

Fuente: Díaz, Lüders y Wagner (2016), series 3021, 3005 & 3020; y Díaz, Lüders y Gómez (2016).

Observando la evolución completa de esta participación relativa a lo largo de estos doscientos años se distinguirán dos extensos períodos separados por una línea divisoria en la década de 1910, cuando el rol de la política comercial en el financiamiento fiscal pasa de ser especialmente elevado a diluirse de manera irregular, como lo ilustra el mismo Gráfico 1. Para poner en perspectiva esta evolución se amplía el escenario de observación, mostrando, por una parte, el tamaño del Estado medido por la tributación total en relación con la economía agregada, PIB, Gráfico 2. Por otra parte, en el Gráfico 3 tenemos la evolución que experimenta la suma de exportaciones más importaciones en relación con el PIB, o sea la base para recaudar estos ingresos.

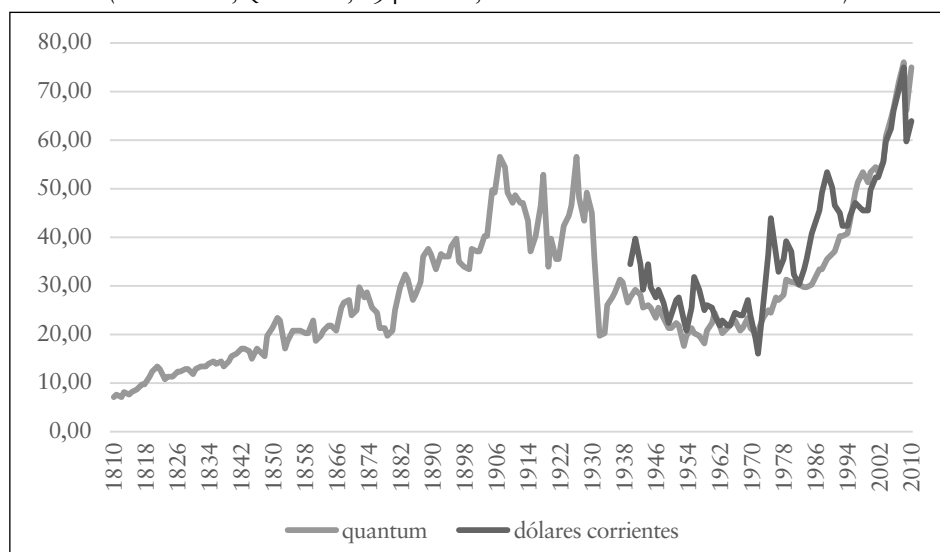
En la primera mitad del siglo XIX el Estado, medido ahora como fracción del PIB, experimenta una vigorosa expansión hasta mediados de siglo. Luego este indicador se estabiliza, manteniéndose por más de sesenta años en un nivel más bien constante. En tanto la evolución del indicador se interprete como una secuencia de resultados derivados de decisiones colectivas generadas por el sistema político, cabría inferir que hasta mediado de siglo XIX el Estado aún era considerado como un ente de tamaño insuficiente por parte de los actores relevantes. Alcanzado el nivel buscado, desde mediados del XIX hasta el inicio de la Primera Guerra Mundial, aproximadamente, la participación del Estado en la economía prácticamente no se modifica. Recién en los años treinta del siglo XX se vuelven a encontrar signos de búsqueda de un Estado más extendido, proceso que parece persistir hasta el presente.

GRÁFICO 2. INGRESO TRIBUTARIO COMO PORCENTAJE DEL PIB, 1817-2010



Fuente: Díaz, Lüders y Wagner (2016).

GRÁFICO 3. EXPORTACIONES MÁS IMPORTACIONES COMO PORCENTAJE DEL PIB  
(1810-2010, QUANTUM; 1940-2010, VALORES CORRIENTES EN DÓLARES)



Fuente: Díaz, Lüders y Wagner (2016).

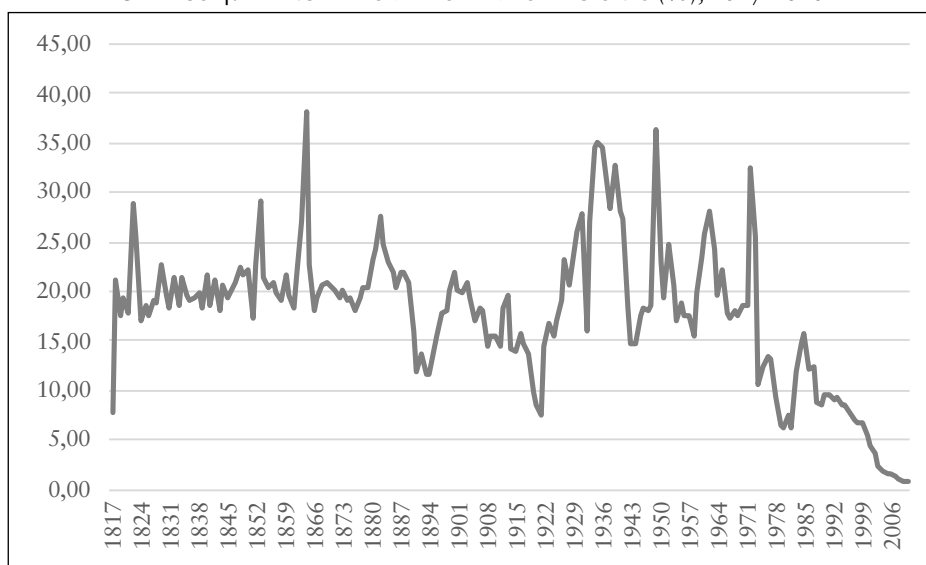
Combinando estos antecedentes, cabe señalar lo siguiente:

1. Los tributos basados en el comercio exterior constituyen la principal fuente de financiamiento del Estado chileno en su primer siglo de existencia. A partir de la segunda década del siglo XX comienza a manifestarse una creciente sustitución hacia tributos más generales, disminuyendo así la importancia relativa de la política comercial en su función de generador de ingreso estatal.
2. La expansión del Estado ocurre a ritmos variables. Se observa un importante incremento hasta mediados de los 1850, que es seguido por casi medio siglo de estabilidad en el tamaño relativo. Por otra parte, desde los 1930 el aumento es permanente.
3. El alto nivel relativo de los ingresos estatales basados en comercio exterior entre fines de 1870 y la segunda década del siglo XX no parece afectar el tamaño del Estado en un período de gran crecimiento del producto total.

4. El Gráfico 3 muestra que la base tributaria, constituida por el comercio exterior, se expande durante buena parte del período examinado, pero no se aprecia una asociación sistemática entre tamaño del Estado y expansión del comercio exterior en el período largo.

Por último, y retornando específicamente a la política comercial, los Gráficos 4 y 5 muestran la evolución de los aranceles promedio, tanto de importaciones como de exportaciones, indicadores que, aunque complejos de interpretar por cuanto en su elaboración intervienen cambios en las estructuras arancelarias y en las demandas relativas por bienes, al menos proporcionan una impresión inicial. Y, más allá de altibajos, ambos indicadores muestran una tendencia decreciente en el medio siglo final, aunque ello resulte más nítido para el arancel de importaciones.

GRÁFICO 4. ARANCEL PROMEDIO A IMPORTACIONES (%), 1817-2010



Fuente: Díaz, Lüders y Wagner (2016).



GRÁFICO 5. ARANCEL PROMEDIO A EXPORTACIONES (%), 1817-2010



Fuente: Díaz, Lüders y Wagner (2016).

### *La tributación del nitrato: una base excepcional*

El arancel específico a la exportación de nitrato se establece en 1880, manteniéndose por casi medio siglo (Badia-Miró y Díaz-Bahamonde, 2018). Se trata de un gravamen expresado en oro, equivalente a 18,55 gramos de metal por tonelada de salitre exportado. Por otra parte, los ingresos asociados a esta exportación contribuyeron significativamente al erario del Estado entre 1880 y, aproximadamente, la primera mitad de los años 1920, Gráfico 1, una recaudación que se explica a continuación.

Siguiendo a Lüders y Wagner (2003), el mercado mundial subyacente a la producción y exportación de nitrato se entiende como un monopolio coordinado por un controlador central, el Estado de Chile, interesado en maximizar su ganancia. La hipótesis implícita es que como tal maximiza la ganancia año a año, suponiendo que se trata de un negocio de largo alcance, aunque sujeto a cambios en el mercado. Asimismo, el Estado también supone, implícitamente, que el capital necesario para la explotación y exportación que

exige esta actividad constituye un factor móvil y, por ende, intentos de gravarlo se traducirían en ajustes de cantidad, que finalmente conspirarían contra la idea de maximizar la extracción de la renta monopólica en el período largo. En otras palabras, se supone que el objetivo del Estado es la recaudación periódica de la ganancia monopólica correspondiente.

Entonces, y para contar con un esbozo de la economía subyacente y visibilizar la incidencia del tributo a la exportación, se considera un escenario caracterizado por unos pocos elementos, donde lo central es el hecho básico: un contingente importante de productores de nitrato se concentra en el territorio de una única jurisdicción, el Estado chileno. Y, a favor de esta lectura tenemos el hecho de que al menos en 1880 cerca del 90% de la producción mundial se concentraba en el territorio dominado por este Estado, porcentaje que luego disminuye.

En este esquema, los productores figuran como partícipes de una industria esencialmente competitiva y en cuanto al gravamen de exportación, este juega el rol de permiso de exportación, monto que deben cancelar los productores con el fin de poder disponer del producto fuera de la jurisdicción de este Estado. Visto así, lo que tratan de identificar los autores señalados es la cuantía de lo que puede cobrar el Estado a los usuarios de nitrato, un cobro indirecto puesto que se cancela implícitamente en el puerto de embarque. Además, el cobro no debiera extenderse a los ingresos de los factores localizados en el país, esto es capital y trabajo en la industria salitrera local. Por otra parte, la demanda que enfrenta el dueño del señalado poder de mercado, el Estado, se concibe como una demanda en exceso, siguiendo para ello los cánones tradicionales en esta materia.

Lüders y Wagner (2003) estiman la magnitud de esta tarifa óptima para comparar estos resultados con el tributo efectivo, entendiendo que la igualdad de ambos indicadores para un mismo año señala que este arancel específico desempeña su rol a plenitud. Las diferencias que surjan en esta comparación indicarán que el tributo es excesivo o demasiado bajo para que el Estado maximice su ingreso flujo en el período largo.

Al observar los resultados así obtenidos, estos autores encuentran que al inicio el tributo pudo haber sido algo mayor. La base

externa estaba siendo explotada a un nivel bajo su potencial. Sin embargo, al poco andar los indicadores así generados cambian, y por décadas el tributo cumple con esta función en forma adecuada. De este modo, el Estado y la economía chilena se vieron beneficiados. Sin embargo, y al menos a partir de la segunda década del siglo XX, estos indicadores comienzan a dar crecientemente señales de un arancel excesivo, algo que se torna aún más evidente en los años 1920.

Hasta 1913, aproximadamente, el tributo fue un aporte importante al Estado y la economía chilena. La paulatina erosión del poder monopólico conllevó a la paulatina desaparición de este último aporte, recayendo el tributo, entonces, en los dueños de los recursos establecidos en esta industria. Inicialmente, esto podría haber afectado solo al capital, pero pronto afectó a los ingresos del trabajo. El Estado, que había mostrado buena intuición comercial al establecer el tributo, y que invertía en informes periódicos sobre la situación de este mercado, no reaccionó a tiempo frente al nuevo escenario.

### *Primera mitad del siglo XIX: notas y reflexiones*

El impacto de la política comercial dependerá tanto de los aranceles y regulaciones establecidas como del funcionamiento de la agencia encargada de controlar y cobrar, la Aduana. A su vez, la base que sustenta la política en cada momento y por ende su impacto, el volumen de comercio, resulta de un amplio conjunto de elementos y situaciones incluyendo, por cierto, la propia política comercial. Profundizar en todos y cada uno de estos determinantes es una tarea demasiado extensa para ser emprendida aquí, de modo que seleccionamos aquellos aspectos que cuentan con mejor información disponible. A continuación, nos concentramos en las primeras décadas republicanas.

### *Puertos y otros*

La tecnología de recaudación en este ámbito descansa en la oferta de puertos, su cuantía y distribución espacial, como con la preparación, organización y control del personal especializado. El número de puertos autorizados es un aspecto relevante desde el

comienzo mismo de la política republicana: tempranamente, el Estado autorizó solo unos pocos puertos (López, 2014). Este énfasis en el número podrá parecer un tanto sorprendente, pero en la práctica termina siendo un instrumento de la política de largo aliento. Así, por ejemplo, la política comercial comienza operando con un número reducido de puertos, al menos para un país de costa extensa, reflejando la concentración espacial poblacional, tanto de número como de ingreso (Hurtado, 1966).

El costo de recaudar es un aspecto relevante. Los factores empleados por las aduanas desempeñan una delicada función para el Estado, debiendo visualizarse como recursos fijos e indivisibles. En estos casos, como se sabe, el costo de atención en el margen es bajo o cero, y así el costo medio decreciente en un rango. En consecuencia, el número reducido de puertos es una manera de lograr un bajo costo de recaudación (por peso oro recaudado).

En esta misma línea de consideraciones, también en fecha temprana la República decreta la facultad, «libertad», de introducir al país productos provenientes de cualquier puerto de salida y esto sin más restricción que integrar el tributo correspondiente. Esta es una libertad condicionada a ser ejercida solo en los puertos designados y equipados con los funcionarios de aduana correspondientes. Es decir, la política comercial es más bien amistosa con las importaciones en tanto paguen el arancel correspondiente y contribuyan así a los ingresos fiscales.

En una línea similar se puede entender la autorización para el transporte fraccionado, permitiendo así la internación temporal de mercaderías destinadas finalmente a otros países; se permitía su permanencia en el puerto en almacenes especiales para este fin. Esta disposición, por una parte, estimulaba recalar en el puerto establecido para tal fin y de este modo aumentaba el volumen total de actividad en el puerto, impactando entonces en el costo fiscal de operación. Por otra parte, la medida afecta el costo para las naves de rutas más complejas, abriendo oportunidades de negociar el transporte en ciertos trayectos.

*Contrabando: la histórica limitación del Estado*

Tanto en los últimos decenios coloniales como en las décadas iniciales de la república, la internación de bienes de origen foráneo evitando pasar por la Aduana respectiva constituía una práctica difundida (Villalobos, 1990; Rector, 1985). Díaz, Lüders y Wagner (2016) estiman la magnitud alcanzada por el contrabando a lo largo de la primera mitad del siglo XIX, encontrando que este efectivamente llega a representar una fracción no despreciable de la importación total, la que decae paulatinamente, y alrededor de 1860 ya se visualizan pocas señales de su presencia.

¿Cómo llega a ocurrir esto? El desarrollo de fuerzas armadas por parte del Estado, en particular de la marina, pudo haber actuado como disuasivo al contrabando, aunque su efecto sea difícil de establecer. Por otra parte, el mismo carácter fiscalista de la política comercial del primer siglo debe haber afectado el precio relativo, encareciendo relativamente la importación ilegal al ofrecer mejores condiciones en los puertos habilitados. Por último, y esto es algo que se ve en los registros de naves del puerto de Valparaíso, la República trae consigo un importante crecimiento de naves extranjeras. Parte de ellas, y esto es una hipótesis, reemplazó embarcaciones más pequeñas provenientes de puertos cercanos en el Pacífico, algunas de las cuales tal vez nunca llegaban a puerto, descargando en alta mar o en puertos secundarios.

Un aspecto más exógeno en el crecimiento de la recaudación del Estado es el rol de los cambios en el costo de transporte marítimo, atribuibles tanto al creciente tamaño de las naves, este último un impacto más bien de origen tecnológico, y por otra parte a la mayor seguridad del transporte marítimo y por ende del costo del seguro implícito, fenómenos que comienzan a caracterizar el comercio mundial en el siglo XIX (North, 1958; Llorca-Jaña, 2011).

*El ingreso basado en política comercial y la formación del Estado*

En la primera mitad del siglo XIX la República da sus primeros pasos. ¿Qué importancia tuvo la política comercial en la conformación del Estado? Para partir se vuelve al Gráfico 1, en particular al

tramo inicial hasta 1860. La inspección de los antecedentes ilustra que en este tramo, y a pesar de oscilaciones iniciales significativas, el peso relativo promedio de los ingresos del Estado basados en comercio exterior se ubica cerca del 58% (55% al excluir las observaciones previas a 1830). Para lograr una perspectiva más detallada de los años iniciales, se examina la evolución del numerador implícito en los datos que sintetiza el Gráfico 1, esto es, la recaudación propiamente tal asociada al comercio exterior. Estos ingresos solo comienzan a crecer de manera sistemática a partir del inicio de los años 1830.

Cabe notar que entre 1830 y 1860 crece tanto la recaudación derivada de política comercial como también los ingresos basados en la actividad propiamente doméstica. Sin embargo, el despegue de los ingresos internos es más tardío y en la primera mitad de los 1830, estos últimos no crecen, aumentando solo en la segunda mitad de la década. Luego, es en los primeros seis años de los años 1830 cuando el rol de la política comercial en el desarrollo del Estado es relativamente mayor: crece el ingreso del Estado proveniente del comercio exterior y simultáneamente también aumenta el tamaño del Estado.

Adicionalmente, en las décadas de los 1830 y 1840 la expansión de la base tributaria externa, descrita en el Gráfico 3, coincide con la expansión del tamaño del Estado, Gráfico 2, expansión conjunta que se extiende aproximadamente entre el inicio de los 1830 y hasta el comienzo de los años 1850. Sin embargo, a mediados de siglo desaparece este movimiento conjunto, aunque continúa la expansión del coeficiente de exportaciones más importaciones sobre el PIB, Gráfico 2.

Por cierto, el ingreso obtenido de gravar el comercio exterior representa más de la mitad de los ingresos totales del Estado, una fracción que no cabe desestimar. Sin embargo, aunque nada de lo encontrado en esta revisión lleva a pensar que estos ingresos sean en algún sentido especiales, o distintos a la recaudación interna, conviene recordar que el rol del comercio en el desarrollo de la economía va más allá de constituir una base tributaria directa. Así, el comercio exterior y por ende la política comercial, juega un rol en todo el proceso de crecimiento económico.

No obstante, los antecedentes recopilados facilitan precisar el rol del Estado en la economía en esos años iniciales. En 1817 la importancia relativa del Estado en la economía es igual al 2,1% del PIB, para alcanzar un nivel promedio cercano al 4% en la década de 1820. Dos décadas más tarde, a partir de mediados de los años 1850 y hasta la Primera Guerra Mundial, digamos 1916, esta participación, aunque oscilante, promedia alrededor del 7%. En otras palabras, en poco más de dos décadas la importancia relativa del Estado en la economía aumenta en 75%, un claro indicador de su desarrollo acelerado en el período. Cabe notar que dicho incremento se logra por medio de tributos, establecidos como tales. Es decir, el Estado se financia recurriendo a formas recaudatorias que se diferencian de las estrategias más elementales y de mera supervivencia, por lo general formas costosas de financiamiento. En síntesis, para esta República las décadas de los 1830 y 1840 constituyen un período de veloz desarrollo de su Estado.

¿A partir de qué momento debiera hablarse de una consolidación del Estado chileno? Aunque nuestra argumentación es un tanto tautológica, se considera que un estado independiente se establece una vez que señala la capacidad para sobrevivir como tal. Importan, por consiguiente, cuestiones tales como las reglas de reemplazo de autoridades, la existencia de un razonable monopolio del poder y de la fuerza, además de otras características, como la capacidad de contar con financiamiento regular en el futuro previsible, incluso, en ocasiones, la capacidad de mantener condiciones de acceso a recursos financieros adicionales. Estas características podrán ser desafiadas por guerras, sean civiles o de intentos de invasión externa, o bien, por otras situaciones desestabilizantes como hiperinflación o la incapacidad de reemplazar esquemas de financiamiento fiscal que hayan perdido su potencial de recaudación. Podrá decirse, entonces, que hay República en tanto ella logre proyectar una institucionalidad viable, lo que por cierto incluye también el control básico del territorio y el financiamiento que permita su continuidad en el tiempo.

Bulmer-Thomas (2003) y Collier y Sater (2004) ubican la consolidación de la República en los años 1850. Su línea argumental se centra más bien en el Estado como organización política, con capacidad de permanencia; una organización que muestra capacidad para sobrevivir

amenazas externas y desafíos internos. Esto es, intereses encontrados que, si bien se manifiestan con alguna participación de las armas, finalmente se solucionan. En términos relativos a otras experiencias iberoamericanas, esta consolidación del Estado habría sido lograda tempranamente en el caso chileno (Bulmer-Thomas, 2003).

## DOS SIGLOS DE POLÍTICA COMERCIAL: CARACTERIZACIÓN, IMPACTO Y PROTECCIONISMO

Esta sección se concentra en los instrumentos de intervención, la variedad que se llega a emplear y su evolución a través del tiempo. Además, se avanza en la identificación de su incidencia e impacto en precios relativos. La presentación de estos temas opta por una periodización de la política comercial que distingue un primer período que incluye todo el siglo inicial más el inicio del siguiente, un segundo tramo para el lapso de 1930 a 1974 y un tercer período que se extiende de ahí en adelante. Esta subdivisión se sustenta, por una parte, en antecedentes ya revisados, y que emergen de los Gráficos 1 a 4, y por otra parte apunta al carácter de la política, en particular la variedad de instrumentos que esta emplea en cada tramo.

En el primer tramo, la política descansa exclusivamente en el instrumento arancelario, ateniéndose al objetivo de «libre comercio» y logrando ingresos fiscales significativos. En el segundo tramo, adopta una complejidad ambiciosa, con un diseño cuyos objetivos implícitos parecen crecientes e ilimitados. Las características destacadas son la gama de instrumentos que se emplea, la variabilidad e intensidad de su uso, y el énfasis, a menudo implícito, en cuanto a lograr objetivos muy detallados en materia de asignación de recursos, incluyendo controles de precios y monetarios. En su tercera etapa, 1975 en adelante, la política vuelve a simplificarse, reduciendo en forma importante la variedad de instrumentos y de objetivos. Es una política que muestra una clara intención de lograr ingresos para el Estado, pero con una preocupación por la asignación de los recursos en la economía. Es, además, una política que restringe marcadamente las facultades del Presidente de la República en este ámbito, pero que a la vez, y como consecuencia del ordenamiento general de la



política y de los agentes a cargo, termina por entregar una política económica caracterizada por menor incertidumbre.

*El primer siglo de política comercial: el instrumento es el arancel*

Agrupar un siglo de política comercial bajo un alero común implica no insistir mayormente en eventuales diferencias. Sin embargo, y reconociendo que a lo largo de este período se registran cambios tanto en la estructura arancelaria como en materia de tasa máxima, visualizar todo este siglo como un único sistema también ofrece ventajas para una apreciación de la política comercial en el período largo.

El arancel es el único instrumento empleado por la política en este siglo, de modo que hay solo dos tipos de bienes. Aquellos gravados, esto es, afectos al pago de algún arancel, y los no gravados, es decir, bienes exentos o «libres». Los aranceles adoptan expresiones diversas; en el tipo *ad valorem* el tributo se obtiene aplicando el arancel, un porcentaje, al valor del bien importado. Adicionalmente se utiliza el arancel específico, una cantidad estipulada en unidades monetarias-pesos oro por unidad de bien importado. Por último, y en cuanto a los aranceles *ad valorem*, a lo largo de este siglo se observan tasas en un rango que se extiende desde 2% y hasta 60%.

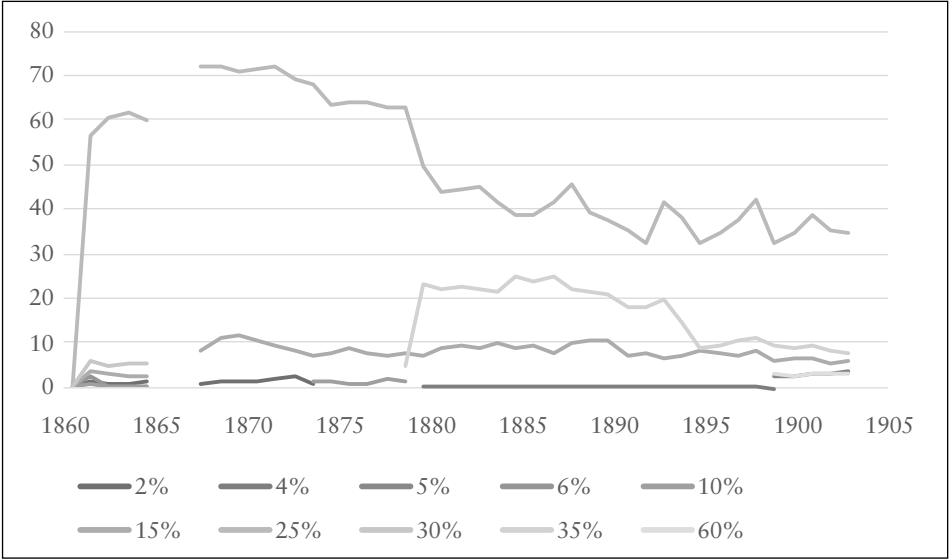
El proceso de recaudación va más allá de las tasas y esto, principalmente, como consecuencia de la permanente aprehensión del recaudador en cuanto a la validez o representatividad del precio implícito declarado por el importador. El fantasma de la subdeclaración parece estar siempre presente y para minimizar su incidencia el Estado ocasionalmente genera traslados de categoría aduanera, desde el arancel *ad valorem* a arancel específico. Por otra parte, y siempre para controlar la tributación *ad valorem*, la Aduana a menudo usa el precio de aforo o avalúo, un precio que establecía el Estado de manera administrativa y sobre el cual se aplicaba el porcentaje *ad valorem* establecido por ley, lo que limitaba este tipo de evasión.

Un aspecto que limita la efectividad de estos procedimientos de fiscalización, tanto el traslado de categoría tributaria como la

determinación de avalúos, es la diversidad de productos que se importan, lo que para la aduana implicaba estar al tanto de una gran cantidad de precios en el o los mercados, un asunto costoso y un desafío que crece a través del tiempo con el incremento de la variedad de bienes importados.

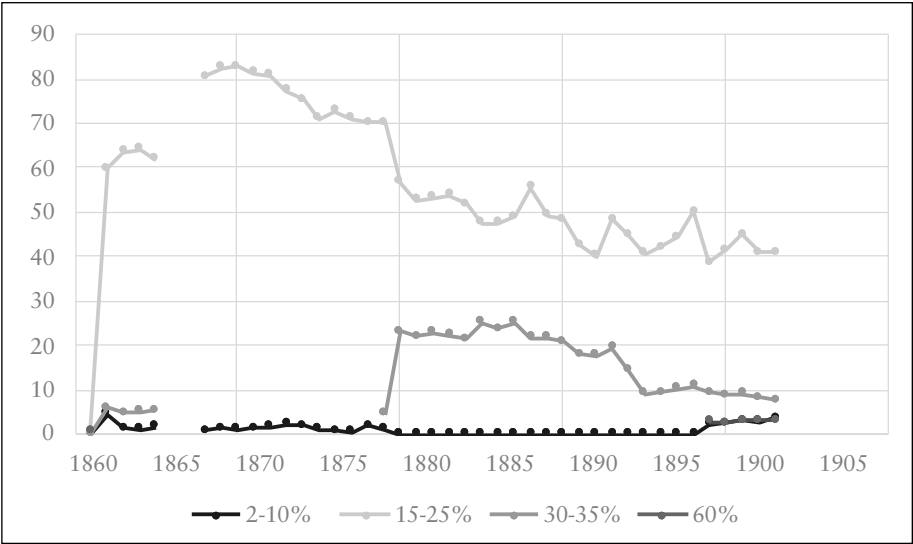
Los datos de comercio y de recaudación que figuran en estas páginas resultan de considerar los elementos mencionados anteriormente, precios internacionales, avalúos de Aduana, decisiones de importadores y ley aduanera vigente, entre otros. Entonces, ¿qué representan estas cifras? El Gráfico 6, que se centra en la recaudación de acuerdo al arancel *ad valorem*, facilita una primera impresión general mostrando el porcentaje de las importaciones totales afecto a pago. Para facilitar su observación se han agregado las recaudaciones de los aranceles agrupando categorías vecinas. Así, en los 1860, cerca de un 80% de la importación total quedaba afecta a tasas *ad valorem*, sea del 15% o del 25%. Sin embargo, la importancia de esta recaudación disminuye a cerca del 40% al comienzo del siglo XX, tratándose aquí de una disminución paulatina, exceptuando el año 1878. El mismo Gráfico 6 se encarga de aclarar que esta última disminución de la categoría 15% a 25% coincide con un también repentino crecimiento de la categoría 30% a 35%. O sea, el proceso fue uno de expansión arancelaria. Pero una mirada al Gráfico 7 se encarga de mostrar que la acción continúa y hacia el final de la década siguiente se incrementa la fracción de importaciones libres mientras el total de la recaudación de aranceles *ad valorem* nuevamente cae. Unos años después es la recaudación de aranceles específicos la que se eleva.

GRÁFICO 6. IMPORTACIONES POR TIPO DE GRAVAMEN AD VALOREM  
(% DEL TOTAL IMPORTADO)



Fuente: Díaz y Wagner (2004).

GRÁFICO 7. IMPORTACIONES POR TIPO DE RÉGIMEN DE POLÍTICA  
(% DEL TOTAL IMPORTADO)



Fuente: Díaz y Wagner (2004).

A continuación, fijamos la atención en tres tramos. El primero, antes de la mitad de los años setenta del siglo XIX. El segundo va desde esta fecha y hasta mediados de los noventa del mismo siglo, cuando el nivel arancelario sube y comienza a ampliarse la dispersión de gravámenes. Por último, el tramo a partir del inicio o mediados de los 1890, en que el porcentaje de importaciones libres llega a su nivel más elevado, y, aunque con algún retardo, los tributos específicos comienzan a ser aplicados a más importaciones junto a la tímida entrada en escena de la nueva categoría *ad valorem* de 60%.

¿Cabe visualizar a los años 1890 como un período distinto, un momento en que un mayor proteccionismo comienza a manifestarse? Aunque la pregunta no puede ser contestada sin entrar en una descomposición más detallada, lo que parece estar sucediendo es efectivamente una creciente dispersión en la estructura de aranceles, una cuestión que sugiere la posible ampliación de posibilidades de protección efectiva, observación compatible con lo señalado por Larraín (1982), en cuanto a que es en estos años cuando el proteccionismo se vería reforzado.

Aunque se trata de una muestra cuya representatividad no es posible verificar aquí, los bienes identificados que se incorporan al arancel de 60% serían: cecinas, conservas, calzado, fideos, quesos, velas, tejas, baldosas y ropa hecha, entre otros (Díaz y Wagner, 2004, p. 71). A esa altura del desarrollo del país, la mayoría de estos productos seguramente contaba con alguna producción nacional, de modo que la tasa del 60% pudo haber ayudado a sostener el precio doméstico o haber ayudado a una estructura productiva más diversificada. Sin embargo, el tema aún no ha sido examinado en forma sistemática: faltan antecedentes para bienes específicos y no puede descartarse el impacto de modificaciones en las tecnologías productivas. Igualmente resulta complejo distinguir entre cambios derivados del proteccionismo de aquellos atribuibles a la demanda. Aun así, lo que no debiera perderse de vista es que la tarifa del 60% solo afecta a una parte menor de la importación total. Entonces, persiste la impresión general de que, en este siglo inicial e incluido el último tramo hasta cerca de 1930, lo que se mantiene es una política de «libre comercio recaudatorio» anunciada tempranamente en 1811 (Rector, 1985; López, 2014; Díaz-Bahamonde, 2017),

que tuvo rasgos de proteccionismo moderado si se compara con la etapa posterior.

### *Las décadas finales del primer siglo de política comercial*

En 1907 y sin perjuicio de una recuperación transitoria en la segunda mitad de la década del veinte, se detiene el crecimiento del comercio exterior, medido este como fracción del PIB, estancándose de este modo el desarrollo de una importante base tributaria que sustentaba el aparato estatal, Gráfico 2. Por otra parte, alrededor de la misma época el arancel que el Estado cobra por la exportación de nitrato deja de desempeñarse como arancel óptimo en la tradición de Scitovsky (1942) y, dada la persistencia del Estado en la recaudación del tributo, dicha base de pagos se traslada desde el resto del mundo al ámbito doméstico. Presumiblemente, el arancel termina por recaer sobre la productividad de los recursos dedicados a la producción del mineral, aumentando de este modo la carga tributaria sobre la economía local midiendo esta por unidad de bien provisto por el Estado.

Un segundo rasgo de esta parte final del período es la intensa actividad en materia de innovaciones legales que experimenta la política. Así, en 1916 se reemplaza el esquema decimonónico basado en aranceles *ad valorem* por aranceles específicos. Al poco tiempo, en 1921, el Estado concluye que el nivel del arancel específico fijado en 1916 habría reducido la recaudación optando, entonces, por incrementar en 50% tales valores específicos, además de establecer aranceles especiales para ciertos bienes (no identificados en nuestro Gráfico 7). Posteriormente, en 1928, una nueva reforma da inicio a un esquema de protección más decidido y la ley correspondiente concede para tal fin al Presidente de la República facultades discrecionales. De hecho, puede incrementar los aranceles entre 35% y 50%, así como decretar reducciones de hasta 50% para importaciones esenciales o destinadas a actividades cuyo desarrollo esta autoridad considere necesario estimular.

Las innovaciones legislativas de 1928, si bien aumentaron el nivel de proteccionismo, aún lo hacen en el contexto del mecanismo

tradicional: el arancel. Es a partir de los años treinta del siglo XX cuando el carácter de la política comercial se transforma en dos aspectos. Primero, ampliando el conjunto de instrumentos, y segundo, la política comienza a entremezclar objetivos de política comercial con objetivos propios de otros ámbitos del Estado.

### *Política comercial 1930-1975*

Con el inicio de la década de 1930, la política comercial adopta nuevas formas, instrumentos y objetivos. Sin dejar de lado la recaudación de ingreso para el Estado y la generación de proteccionismo, esta versión es bastante más ambiciosa que su predecesora incorporando metas adicionales, desde la mayor utilización de esta política como herramienta de desarrollo regional, hasta su aprovechamiento para el manejo monetario y el control de precios de bienes específicos. Simultáneamente amplía el instrumental con que opera, lo que conlleva, por una parte, a la participación directa o indirecta de agencias del Estado cuya ocupación tradicional no solía pertenecer al ámbito de la política comercial. Por ejemplo, su intervención en la evolución de la oferta monetaria. Por otra parte, la ampliación de instrumentos implicará la presencia de nuevas ramas de la burocracia estatal en la configuración de la política comercial. En este sentido, la influencia relativa del Parlamento en su diseño tiende a reducirse.

La adopción de esta compleja política resulta de las nuevas condiciones de la economía mundial, aspecto que de uno u otro modo está presente para todos los países. Guerras, depresión, caída del patrón oro y destrucción de la tradicional cadena de pagos y de créditos internacionales, como también la proliferación de acuerdos comerciales bilaterales, afectarán a todos, aunque sus consecuencias no sean necesariamente las mismas para los afectados. Para contar con una impresión simple de esta compleja política, describiremos brevemente los instrumentos principales empleados entre 1930 y 1975.

*Aranceles y otros impuestos*<sup>5</sup>

A partir de los años treinta los aranceles específicos, que ya habían experimentado alzas en los 1920, vuelven a crecer. En 1943 la Ley 5.786 establece una nueva estructura para los aranceles *ad valorem*, la que perdurará hasta 1967. Esto es, 3% para bienes de primera necesidad, 62% para bienes de lujo, mientras que los bienes no clasificados entre las categorías anteriores quedaban con un 30%. En 1959, la ley 13.305 implanta el «impuesto adicional», gravando seis categorías de bienes con tasas entre 5% y 200%; los pagos correspondientes debían hacerse en dólares. En 1964, aparece el «impuesto adicional agregado» con tasas de hasta 300% del valor CIF, pero simultáneamente se establecen reducciones en los depósitos previos, un instrumento de política comercial que se explica más adelante. Esta sustitución entre instrumentos, es decir eliminando depósitos previos e imponiendo aranceles, se generaliza en 1969.

*Control de cambios y cambios múltiples*

En julio de 1931 se establece el control de cambios, quedando este a cargo de agencias estatales *ad hoc*. A partir de 1942 comienza un proceso de centralización y coordinación creciente, y a la larga sería el Banco Central quien se encargará del manejo de los cambios y en la práctica de gran parte de la política comercial. Este sistema se caracterizaba por una gama de tipos de cambio en que cada bien, sea este exportado o importado, quedaba afecto a una tasa en particular. Los tipos se fijaban en unidades de moneda corriente por lo que, debido a la inflación, su valor real disminuía a lo largo del período de fijación. Por ello, los tipos fijados eran cambiados con frecuencia. A menudo el procedimiento incluía la eliminación de los precios bajos y se incorporaban tipos más elevados. Además, parte de la política era, precisamente, traspasar bienes entre categorías cambiarias.

---

<sup>5</sup> Esta sección se basa en: Jeanneret (1971), Lederman, (2005) Cortés, Butelman y Videla (1981), y Behrman (1976).

El control de cambios, por otra parte, permite al Estado extraer rentas de algunos sectores y facilita la supervivencia de actividades que considera valiosas. Visto como negocio de compraventa, puede ser un mecanismo para generar ingresos para el Estado, un ingreso que no forma parte del esquema de aprobación presupuestaria por parte del Legislativo y que no se registra directamente como flujos fiscales. Por ende, hoy en día sus magnitudes son difíciles de rastrear (Díaz y Wagner, 2004). Ellsworth (1945) señala que uno de sus objetivos fue generar «considerable ganancia» para el fisco.

En la industria del cobre, la principal actividad exportadora en este medio siglo, el sistema tributario que se observa en los años treinta, cuarenta y parte de los cincuenta, descansó crecientemente en el instrumento de control de cambios. El tipo aplicado a los retornos para cancelar costos de producción locales e impuestos quedaba fijado en moneda corriente por extensos períodos. Por otra parte, esta actividad se benefició de subsidios geográficos a importaciones. Luego, considerando el impacto de todos los mecanismos que el Estado aplicaba, la tasa de extracción para este sector llega a niveles extremadamente altos en los años cuarenta y cincuenta (Wagner, 2005).

### *Instrumentos complementarios: licencias de importación y el presupuesto de divisas*

Desde temprano la política comercial adopta un Sistema de Licencias de Importación en que se combinaban dos cuestiones: una identificación general de los bienes que el Estado estimaba que podían o debían ser importados y, por otra parte, un presupuesto centralizado de divisas (Behrman, 1976). El primero otorgaba cuotas o licencias de importación que facultaban al tenedor para importar determinados bienes en cantidades o volúmenes (máximos), siendo en este sentido también un instrumento de control de cambios al regular la oferta de importaciones.

El presupuesto de divisas, por otra parte, es un ejercicio fiscal periódico que intenta compatibilizar, en el contexto del sistema de cambios múltiples, la disponibilidad estimada de divisas con las



licencias y cuotas de importación que se emiten. Implícito en este presupuesto queda contenida un flujo fiscal neto cuya magnitud ignoramos. El presupuesto de divisas llegó a operar con dos elementos complementarios: primero, un presupuesto de tipo sectorial para cada Régimen Especial, por ejemplo, el total a importar bajo el alero de la «Ley Arica». Segundo, el manejo de corto plazo de las cuentas externas, a través de los períodos de cobertura de importación y de plazos para retornar exportaciones (Ffrench-Davis, 1973).

Sin embargo, y esto vale tanto para estos instrumentos auxiliares como para las demás herramientas con que el Estado buscaba dirigir y restringir el comercio exterior, ellos son instrumentos que, para así decirlo, parecen haber sido empleados con cierta parsimonia. Baerresen (1966) y Ellsworth (1945) señalan que el sistema completo de regulación del comercio exterior adolecía de bastante descoordinación. Además, la planificación, anual, de esta compleja política comercial era objeto de constantes shocks, más o menos severos, generados por desarrollos que resultaban de difícil predicción y ello en buena medida por la elevada, y en ocasiones errática inflación, donde este último rasgo era, en alguna medida, consecuencia de desequilibrios no anticipados en el manejo de precios domésticos, tarea que también se había atribuido el Estado. También quedaba sujeto a las perturbaciones en los flujos comerciales, por ejemplo, aumentos o disminuciones del precio del cobre, o bien de eventuales flujos crediticios.

### *Regímenes especiales*

El tratamiento tributario durante el siglo XIX era único para el país; esto sin perjuicio de que hasta 1911 la Región de Magallanes no pagaba aranceles de importación y la aduana correspondiente solo se establece en 1911. Los regímenes especiales en materia de política comercial adquieren cierta importancia en las décadas de 1940 y 1950, correspondiendo a industrias específicas o zonas geográficas (por ejemplo, Arica), para las cuales se prescribe la exención de tributos y no solo aduaneros. También llegan a existir tratamientos especiales para casos de política industrial, a través de la creación

y funcionamiento de empresas CORFO, a las cuales se garantizaba acceso a la oferta externa, especialmente en la etapa de construcción de sus instalaciones. Por su parte, las importaciones del sector público estaban exentas del pago de arancel aduanero, un asunto no menor.

### *Depósitos previos de importación*

Este instrumento comienza a emplearse en 1956 como resultado de una proposición de la misión Klein-Saks, que de este modo pretendía compensar la menor importancia que ella tenía presupuestada para el sistema de cambio múltiple (Klein y Saks, 1958; Couyoumdjian, 2011). Básicamente se trataba de un arancel *ex ante*, una cantidad que el importador debía mantener depositada en un banco por un determinado período, depósito que dependía del bien específico a internar. Como señala Behrman (1976, p. 92), «tales depósitos han estado entre las medidas más importantes, pero también más alteradas».

Al poco andar el instrumento quedaría en manos del Banco Central, siendo tres sus características: el porcentaje del valor de la importación que correspondía depositar; el número de meses que el importador debía mantener tal depósito; y la lista de bienes exentos. La incidencia del instrumento también dependería, tanto de la tasa de interés que pagaría el depósito en cuestión como del tipo de activo en que debía realizarse el depósito, esto es, pesos o, en algunos casos, bonos dólares. Se trataba de un instrumento regulatorio de importaciones que, como se decía, en la práctica era de administración gerencial, de manejo exclusivo del Poder Ejecutivo y cuya finalidad era encarecer determinadas importaciones, subsidiando otras. También se aplicaba a retornos de exportaciones. La discriminación entre bienes quedaba al arbitrio de la agencia encargada de su administración y, de paso, inmovilizaba una determinada cantidad de dinero, contribuyendo a configurar de este modo la oferta monetaria de la economía.

*Política comercial de exportaciones*

La exportación se concentra en pocos bienes y esto puede ser una de las razones para que la diversidad de tratamientos comerciales también sea menor. Como ya fuera mencionado, las exportaciones de la Gran Minería, salitre y principalmente cobre, al menos hasta 1955, accedían a cambiantes combinaciones de tipos de cambio para sus retornos. La idea implícita en esta tributación era que los productores llegaran a cubrir el costo doméstico y el pago de impuestos y ojalá no mucho más. Sin embargo, eventuales aportes de capital en estas industrias y las liquidaciones correspondientes solían contar con un tipo de cambio distinto, en la práctica un objeto de negociación en cada caso. Tanto en el caso del salitre como en el del cobre se agregaron tratamientos especiales en materia de importación de insumos (Behrman, 1976; Baerressen, 1966).

Por otra parte, la idea de promoción de exportaciones está presente desde el inicio del período en los años treinta, sino antes. Su principal objetivo pareciera haber sido el de compensar la restrictiva política de importación de insumos, proporcionando un subsidio para contrarrestar la distorsión generada por el fuerte proteccionismo. Sin embargo, hubo excepciones. Así, el «subsidio» a la exportación de oro obedecería más bien al objetivo de fomentar el empleo de trabajo, una medida local de carácter anticíclico, mientras que el apoyo a la exportación del vino tendría su inspiración en peticiones por parte de productores que contaban con acceso a las autoridades. En cuanto a subsidios para la pesca, a comienzos de los años cincuenta también se habla de consideraciones de tipo geopolítico que buscaban la presencia de naves chilenas en determinadas aguas.

La devolución de impuestos a los exportadores (*drawback*) se concentró primero en las exportaciones de la zona norte, excluyendo a la Gran Minería. En 1958, y con la Ley 12.861, la política se generaliza, manteniendo la ya señalada exclusión de la Gran Minería. En los años sesenta toma forma la idea de otorgar a la promoción de exportaciones un carácter más general. Dos son los argumentos con que se justificaba tales devoluciones.

Primero, para forzar la sustitución de importaciones (manufacturadas) se necesitaba importar insumos y la política proteccionista

había llevado a los países a descuidar sus respectivas exportaciones. Una baja o nula sustitución de insumos importados inhibió el crecimiento de insumos para la industrialización y, por ende, el crecimiento del país. Se esperaba que la promoción de las exportaciones se lograría a través de acuerdos internacionales como ALALC o Pacto Andino, que permitirían la especialización internacional y con ello evadir la restricción impuesta por la nula sustitución local en producción de insumos claves (Hachette, 2011).

El segundo argumento de esta línea de pensamiento favorable al tratamiento especial para la exportación se inspira en el descuido o desprecio de la política comercial por la exportación. Así, surge la noción de «compensación a exportaciones», es decir, subsidios para corregir la distorsión antiexportadora provocada por la regulación de importaciones. Más adelante y con la Ley 16.528 de 1966, la política de fomento a las exportaciones se torna explícita y general, estableciéndose tasas de devolución asociadas al valor FOB de la exportación, sujetas al manejo discrecional por parte del Banco Central, las que fluctuaban inicialmente entre algo menos de 1% y casi 30%, siendo la Gran Minería del cobre el principal sector excluido de tales devoluciones.

Diez años antes, a mediados de los cincuenta, esta última industria había negociado con el Estado el así denominado «Nuevo Trato», un régimen de retornos en que las empresas se comprometían a nuevos aportes de capital condicionados a aumentos de producción, un acuerdo con que ninguna de las partes parece haber quedado satisfecha. El proceso desembocaría en el término de la asociación Estado-empresa en la segunda mitad de los años 1960, pasando luego a su expropiación y estatización total en la primera parte de la década siguiente.

### *Protección y desprotección, 1930-1975*

Para este período se cuenta con antecedentes que ayudan a visualizar con mayor nitidez el impacto de la política en precios y asignación de recursos. Lo novedoso son las estimaciones de tasas de protección efectiva, un adelanto en relación con la mera

comparación de aranceles entre bienes finales y entre estos últimos y los gravámenes que afectan a los insumos respectivos<sup>6</sup>.

La política comercial impacta en precios y asignación de recursos, lo que aquí se ilustra con un ejemplo. Para incentivar la producción de un bien en territorio nacional, la política comercial podría abaratar algún insumo importado requerido para la producción del bien, tal vez otorgando un tipo de cambio conveniente o estableciendo un arancel bajo para dicho insumo. Por otra parte, la política comercial podría imponer trabas especiales a la importación de este bien protegido, en la forma de un arancel relativamente alto. Así, el retorno de producir el bien en cuestión en esta economía es estimulado por un subsidio a la importación de insumos y por la protección ofrecida en el mercado del bien, al reducir la competencia desde el exterior. La tasa de protección efectiva es un intento por plasmar en un indicador ambas facetas.

El cuadro 1 muestra los niveles de protección efectiva sectorial estimados por Aedo y Lagos (1984)<sup>7</sup>. Centrando la atención en el año 1974, esto es fines del período 1930-1975, se aprecia la nítida diferencia entre las tasas de agricultura y minería por un lado, y manufacturas por otro. La producción de los primeros sectores se ve castigada mientras la manufactura (industria) goza en promedio de un importante subsidio, gracias al tratamiento recibido por la política comercial. Entonces, y suponiendo que estas mediciones para 1974 son representativas de toda una trayectoria a lo largo del medio siglo que aquí finaliza, podríamos decir que las diferencias registradas en materia de tasa de protección efectiva al menos sugieren que el desarrollo de la manufactura se hace con cargo a minería y agricultura.

---

<sup>6</sup> En la presente sección, el término «arancel» representa el impacto del conjunto de todos los instrumentos en uso.

<sup>7</sup> Para otras estimaciones de protección efectiva, ver Cuadra (1974) y Krueger, Schiff y Valdés (1991).

CUADRO 1. PROTECCIÓN EFECTIVA: TARIFAS POR SECTOR

Sector/año	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Agricultura	-21	-7	-1	-0.3	2	4
Minería	-32	-15	-2	1	2	4
Industria	49	32	19	13	7	4
No transable	-13	-10	-7	-5	-4	-3

Fuente: Aedo y Lagos (1984). Se incluyen las estimaciones a partir de 1976 para apreciar el impacto de las reformas de la última etapa.

El Cuadro 2 muestra que la estructura del crecimiento chileno en el período de política comercial compleja se sustenta en la expansión de la manufactura y de los servicios, mientras la minería y la agricultura se encuentran estancadas o crecen a tasas definitivamente inferiores, dando así sustento a la hipótesis de que el tratamiento acordado por esta política impacta, en algún grado al menos, en la estructura de crecimiento de la economía.

CUADRO 2. CRECIMIENTO ECONÓMICO ANUAL POR SECTORES (PORCENTAJE)

Variable/ Año	1900-1913	1940-1950	1950-1960	1960-1970
PIB	4,2	3,2	3,8	4,2
Agricultura	3,6	2,2	1,6	1,9
Minería	4,4	0,3	-0,7	2,6
Manufactura	2,2	8,1	4,5	5,3
Otros sectores	4,5	2,6	4,4	4,2

Fuente: Díaz, Lüders y Wagner (2016).

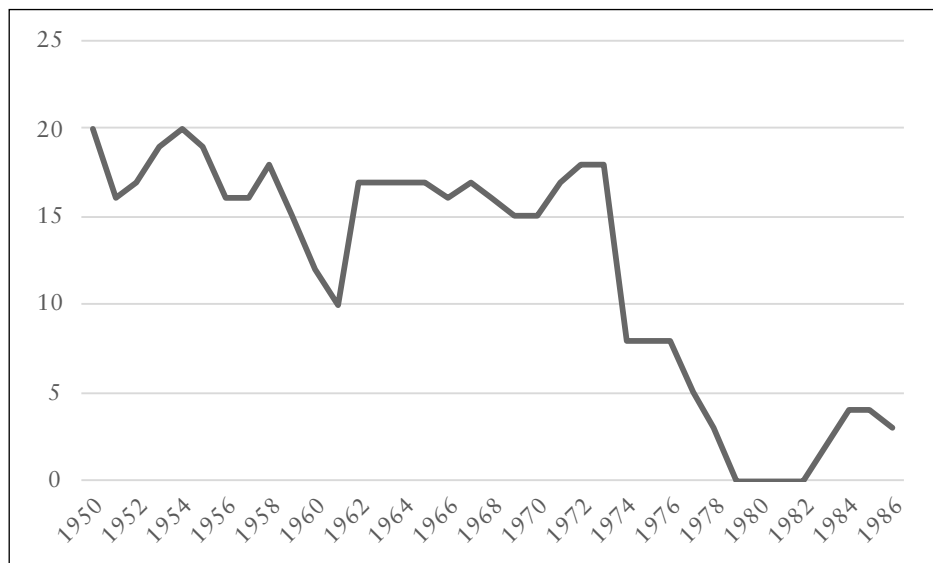
Para contar con indicadores sistemáticos de las trabas que impone la política comercial también se recurre a otros estimadores, más simples y menos exigentes, aunque eventualmente menos productivos en cuanto a captar las trabas y estímulos más finos. Entre estos hemos seleccionado tres indicadores: a) un índice de restricción, que corresponde al indicador de liberalización en Cuadra y Hachette (1990); b) basado en estimaciones de estos mismos autores, mostramos la serie de tasa tarifaria implícita, la que se deriva de comparación de precios internacionales con domésticos, diferencial que estos autores sintetizan en lo que denominan el índice de tasa tarifaria implícita, (TTI); c) por último, Macario (1964), basado en

un extenso esfuerzo de recopilación de CEPAL, presenta aranceles y otras cargas estipuladas por las disposiciones legales de la reglamentación de política comercial, expresando esto como porcentaje *ad valorem* por dólar de importación CIF y esto para cada categoría del Acuerdo de Bruselas.

El indicador de Macario (1964) corresponde al promedio simple de estos porcentajes. Las tasas así construidas son las postuladas por las leyes del país y el procedimiento utilizado evita incluir la reacción de los importadores. Esto es, básicamente, disminuir relativamente la importación de bienes gravados con tasas elevadas y enfatizar aquellos que terminan por recibir tasas bajas. Este indicador corresponde al año 1960 y está disponible para cuatro economías: Argentina, Brasil, Chile y Francia, y para los 21 capítulos del Acuerdo de Bruselas, más el respectivo promedio general.

Partiendo por el índice de restricción comercial relativa, confeccionado por Cuadra y Hachette (1990), cabe recordar que este es un índice relativo al máximo de la serie. El Gráfico 8 muestra que la restricción máxima al comercio corresponde a 1950 y también que el promedio antes de 1975 oscila entre 80% y 90% de ese máximo. Para poner en perspectiva el asunto, es útil relacionar este tramo de alta restricción relativa con, por otra parte, el mismo tramo del Gráfico 3, y se puede ver que en las décadas en que el comercio exterior en relación con el PIB se encuentra en su mínimo, el índice de restricción es alto. Estas correlaciones son antecedentes que sugieren la necesidad de una exploración más ambiciosa.

GRÁFICO 8. ÍNDICE DE RESTRICCIÓN COMERCIAL



Fuente: Cuadra y Hachette (1990).

Finalmente, consideremos las tasas de protección implícitas para el año 1960, esto es, aranceles más otras cargas aduaneras por capítulo de la nomenclatura de Bruselas (Macario, 1964, Tabla 4). Aunque los valores aplicados por Chile no son los más elevados, aquí el «arancel medio» es 93%, y eso que excluye el impacto de los depósitos previos de importación y los aranceles suplementarios, antecedentes no incluidos en los cobros de aduana. Solo para lograr una impresión de la magnitud de este proteccionismo, Francia registraba ese año un nivel de 18%, por lo que el proteccionismo chileno resultaba ser cinco veces el de Francia.

### ¿ES DISTINTA LA POLÍTICA 1930-1975? UNA MIRADA COMPARATIVA

Para precisar la complejidad de la política comercial del período 1930-1975, compararemos con la experiencia previa. La comparación se centrará en características de leyes y otras disposiciones referentes a importaciones y exportaciones, sus objetivos aparentes, la estructura de estímulos implícitos, además de aspectos



organizacionales que inciden en el grado de independencia de la política comercial.

En esta perspectiva, el período 1930-74 se caracteriza por una amplia y cambiante legislación complementaria. Así, por ejemplo, tanto para exportaciones como para importaciones, se observa una tendencia a recurrir a discriminaciones geográficas, por tipo de bien, entre otras. El mismo fenómeno se aprecia para cuestiones como las monedas de pago, condicionantes que se derivan de convenios bilaterales u otros arreglos con terceras economías, normas para acceso a divisas y condiciones generales para comerciar. En los decenios finales del período, buena parte de estos controles queda en manos del Banco Central, agencia que experimenta así un crecimiento importante en sus atribuciones (Carrasco, 2009).

Hasta este punto y respecto al período anterior, la etapa 1930-74 se caracteriza por un listado mucho más detallado, extenso y con gran expansión de los casos especiales, donde a ratos se queda con la impresión de que la regla general pareciera ser la excepción. En el primer período la diversidad de tratamientos fue empleada con parsimonia, mientras en el segundo su empleo es agresivo y extendido, abarcando toda la gama de instrumentos. Adicionalmente, en el segundo tramo los ajustes, en vez de pausados y posibles de enumerar como en el primer período, se caracterizan por una elevada rotación e inestabilidad. No obstante, y a pesar de su estilo barroco y complejo, la política comercial conserva su naturaleza como medio de generar ingreso para el Estado y forzar cambios de precios domésticos.

Lo más novedoso en este segundo período son los instrumentos no tradicionales, el control de cambios y los depósitos previos de importación, que imprimen una especial complejidad a la política. Son instrumentos novedosos en la caja de herramientas del área y cuyo empleo requiere, además, que el Estado haya alcanzado cierto grado de control sobre la economía, en particular en ámbitos como el cambiario y el monetario. Lo determinante para conferirle el carácter de instrumentos que complejizan la política comercial, es que su uso implica operar en una red más compleja, una en que las decisiones tradicionales de esta política complementan y sustituyen parcialmente manejos propiamente monetarios o cambiarios.

Tanto la multiplicidad cambiaria como los depósitos previos de importación son instrumentos que permiten discriminar y que, a la vez, pueden ser manejados con rapidez y poca restricción institucional. En este sentido, su uso fácilmente termina inyectando volatilidad y tratamientos variables a través del tiempo. Adicionalmente, y esto es clave para entender su rol en la complejidad de la política, lleva también a nuevos desafíos, posibilidades y restricciones. En este sentido, sus derivaciones de carácter más agregado inyectan a la política comercial mayor interdependencia con otros ámbitos de la economía, sobre todo cambiarios y monetarios.

El tipo de cambio múltiple permite al Estado discriminar entre bienes, se trate de importaciones o de exportaciones, siendo este el objetivo más directo de su empleo por la política comercial. Es fácil visualizar que tal discriminación también podrá ser generada por medio de aranceles diferenciados, restricciones cuantitativas y eventualmente otros instrumentos tradicionales. Visto así cabría preguntar: ¿por qué, entonces, recurrir a cambios múltiples? Una respuesta posible es la libertad de uso de ingresos que así se genera, es decir, ingresos liberados de la tutela del Congreso. Una segunda conjetura, aunque más tentativa por cuanto su análisis empírico está más atrasado, es que se trata de instrumentos en que los agentes que toman decisiones en el Estado podrán operar con menos control por parte de la burocracia.

Como hemos mencionado, en la segunda mitad de la década de los 1950 la política comercial estrena otro instrumento novedoso, el depósito previo de importación, instrumento que permite encarecer algunas importaciones en desmedro de otras, es decir, también permite discriminar. Se trata de un instrumento que podrá emplearse como herramienta única, o bien dentro de un set más complejo de instrumentos. El depósito previo también es manejado por el Poder Ejecutivo y, al igual que el tipo de cambio múltiple, quedaba sujeto a un control reducido.

Lo particular de ambos instrumentos, depósitos previos y tipos múltiples, es que además de restringir, encarecer o abaratar relativamente los bienes importados, una función tradicional de política comercial, también inciden en otros ámbitos, básicamente en los campos, monetario-inflacionario, crediticio y cambiario. O sea,

estos instrumentos, sin dejar de lado la propia complejidad de los instrumentos tradicionales del área, confieren un carácter especial a la política comercial de 1930-74. El punto es que la política comercial y a través del empleo del cambio múltiple, podrá incidir en el equilibrio agregado respectivo, y así esta política procura abordar eventuales discrepancias entre demanda y oferta de moneda externa.

A su vez, en el caso de los depósitos previos de importación, la inmovilización de saldos monetarios que estos producen al iniciarse un proceso de importación constituye una regulación, cuyo fin es incrementar la demanda por dinero y así aminorar la eventual presión inflacionaria en la economía. El instrumento, entonces, cuenta con capacidad para incidir en la absorción monetaria de la economía; es decir, genera dos productos valorados por el Estado, discriminar entre importables y, por otro lado, amortiguar otras emisiones de dinero.

Tanto la incidencia en el equilibrio cambiario, como los efectos en materia de absorción monetaria que se generen por el uso de estos instrumentos no tradicionales, trascienden a los impactos derivados de la política comercial tradicional, confiriéndole a la política del período 1930-74 el carácter especial y complejo en que estamos insistiendo. Ambos instrumentos podrán ser utilizados por el Estado para enfrentar circunstancias que, al menos en principio, responden a desafíos que corresponde distinguir de la política comercial en sentido tradicional.

Esta confluencia donde cuestiones que tradicionalmente han pertenecido a un determinado ámbito, digamos política comercial, comienza a mezclarse con cuestiones asociadas a otras ramas del quehacer del Estado, lo que plantea diferentes interrogantes. Mirando todo esto en la perspectiva de la organización del Estado, relaciones cruzadas como las mencionadas plantean la cuestión de la elección de prioridades. ¿Quién decide? ¿Es la agencia estatal encargada de las cuestiones monetario-cambiarias la que logra la supremacía y termina gestionando también la política comercial? En tal caso, ¿qué ocurre con esta última? O, a la inversa, ¿son los agentes a cargo de la política comercial quienes terminan por incidir en el ámbito monetario? O, ¿acaso la acción del Estado está esencialmente no anclada a metas específicas y el curso de acción termina un tanto al azar?

Nuestra discusión no descarta que la complejidad de la política comercial pudo eventualmente ser un elemento que contribuyera a la inercia de esta política. A partir del inicio de los años cincuenta, un buen número de economías retoman el camino del comercio internacional, el que se había visto interrumpido seriamente desde 1913 debido a guerras y a la depresión. El Estado de Chile, sin embargo, insistió en mantener su rumbo aislacionista. Una conjetura para explicar esta persistencia que, por lo demás, cuenta con varios adherentes, es que el curso de acción seguido respondía a una demanda por proteger lo existente. Esta, a su vez, deriva de una «preferencia» por el proteccionismo y por la promoción de la industrialización, basadas en la convicción de que estas herramientas eran parte de una estrategia de desarrollo razonable. Se trata de una argumentación plausible.

En este contexto, ¿qué rol podrían estar jugando las consideraciones anteriores referentes a la política comercial? Nuestra discusión en los párrafos previos sugiere que la política comercial vigente era potencialmente costosa de desarmar porque el Estado valorizaba especialmente los depósitos previos y el control de cambios y sus múltiples precios. Sin estos instrumentos perdía herramientas para poder manejar la desafiante inflación de precios. Esta hipótesis no descarta la demanda sectorial por proteccionismo e industrialización: agrega un matiz algo subestimado. Nuestra lectura es que la política comercial del período 1930-74 contaba con características muy especiales: no solo era bastante onerosa para el país como lo ilustra la ya mencionada evidencia sobre protección efectiva, sino que también terminaba complicando al propio Estado en una materia aparentemente muy alejada: la inflación.

### *Política comercial desde 1975*

En la segunda mitad de los 1970 la política comercial experimenta un cambio profundo<sup>8</sup>. El proteccionismo imperante en las décadas previas entra en un acelerado proceso de retirada, y esto continúa y se fortalece en los 1990. La dispersión y el nivel de los

<sup>8</sup> Ver Wisecarver (1992) y Larraín y Vergara (2001).

aranceles decrecen con rapidez y hacia 2010 la recaudación fiscal basada en el arancel aduanero prácticamente ha desaparecido (Gráfico 4). Desde 1975 las listas de importaciones y exportaciones permitidas o prohibidas pierden su significancia previa y también terminan desapareciendo, sin perjuicio de excepciones específicas. El acceso a divisas para la importación y las correspondientes liquidaciones para exportaciones se efectúan a tasas equivalentes, siguiendo una nítida tendencia hacia una política de cambio único. Cuotas y prohibiciones de exportación, y otros instrumentos inhibidores del intercambio están en plena retirada y la extensa lista de herramientas de política comercial del 1930-74 es ahora parte del inventario histórico.

Al desaparecer tanto el depósito previo de importación como el tipo de cambio múltiple, la complejidad que caracterizó al período previo pierde un importante punto de apoyo. La preocupación por las cuestiones monetarias, inflacionarias y de pagos internacionales, que en el período 1930-74 tenían el potencial para intervenir en el día a día de la configuración de la política comercial, además de servir simultáneamente a otros objetivos, en el nuevo diseño organizacional del Estado dejan de figurar en el escenario propiamente comercial, focalizándose únicamente en su ámbito, el financiero-monetario. De esta forma, los impactos de política cambiaria se expresan en el nivel de precios domésticos, mientras que su capacidad de incidir en precios relativos se concentra en la evolución de la razón de intercambio de bienes transables y no transables de la economía. A la vez, tanto la política monetaria como las consideraciones crediticias generales y las de cambios y pagos internacionales quedan en manos del Banco Central, agente público que cuenta con cierta autonomía dentro del Estado.

El instrumento que disciplina la demanda por importaciones es el precio de la divisa, el cual y después de años de experimentación, podrá ser visualizado como un precio «libre», una expresión que vale en un contexto en que el Banco Central cuenta con la facultad, pero no con la obligación, de intervenir en su formación. No se establecen tipos especiales y el precio se determina crecientemente por consideraciones de mercado, más que por intervención de este agente.

Los aranceles pasan a ser bajos y parejos; además y sobre todo a partir de los años noventa, la política comercial se embarca activamente en lograr acuerdos comerciales con una gran cantidad de países, originándose áreas de comercio en que la mayoría de las trabas al intercambio disminuyen en forma importante o bien, desaparecen, especialmente en lo que se refiere a aranceles. Con la proliferación de estos acuerdos, una creciente fracción de la importación chilena prácticamente no paga aranceles, o cancela montos mínimos, una evolución que es sintetizada en el Gráfico 4 con el paulatino decrecimiento del arancel promedio, tributo que hoy en día resulta ser cercano a cero (Direcon, 2019).

Por otra parte, el Gráfico 3 muestra el cambio experimentado por el comercio exterior del país, expresado este como fracción del PIB, observándose que este coeficiente inicia una recuperación y termina por sobrepasar máximos previos en las primeras décadas del siglo XXI. Como se ha visto anteriormente, tal recuperación resulta tanto de la política comercial y otras condicionantes domésticas, como de la propia evolución de la economía mundial.

Comparando con la época previa de política comercial, 1930-74, lo que se observa es una significativa reorganización del Estado en este campo. Esta simplificación implica, por una parte, reducir el poder del Estado en alterar la evolución de precios domésticos específicos, o discriminar entre regiones o industrias. Pero, por otro lado, concede mayor poder al Estado, al concentrar la atención en los niveles e indicadores más generales para la economía, obteniendo y a la vez proporcionando más información.

Más o menos coincidente con los cambios en materia de política comercial, el Estado pone también en práctica una reforma en el campo tributario, creando un impuesto al valor agregado-IVA, tributo bastante general y caracterizado por una tasa pareja que se aplica a una fracción importante de la producción total del país; la recaudación correspondiente llega a ocupar un lugar central en el financiamiento del Estado. Así, la base constituida por el intercambio internacional queda incorporada, y el IVA grava la importación procurando no afectar directamente a la exportación, evitando de este modo la doble incidencia en esta base. Entonces, por un lado, la economía experimenta una rebaja casi total de los aranceles de

importación, mientras que, por el otro, las importaciones quedan sujetas al ya mencionado IVA. De este modo, aunque el ingreso fiscal se haya visto mermado por aranceles que se dejaron de cobrar, hay un aumento recaudatorio por el tributo IVA a la importación.

En la óptica de la política comercial, se ha sustituido un arancel muy diferenciado por un IVA parejo y así el Estado continúa percibiendo ingresos a partir de esta base tributaria. Sin embargo, de este modo la capacidad del Estado para alterar precios relativos domésticos a través de impuestos se ve eliminada y con ello la posibilidad de producir proteccionismo por esta vía. Entonces, estas reformas desde 1975 podrán tener dos lecturas. Una primera, apresurada a nuestro entender, optaría por concluir que el Estado abandona la idea de contar con una política comercial, desapareciendo esta del escenario al no producir directamente ninguno de sus bienes tradicionales, proteccionismo y entradas fiscales.

La segunda lectura agrega reflexiones que colocan el caso en un escenario más amplio y a la vez consecuente con la idea general del presente capítulo, la búsqueda de la huella de la política comercial, considerando esta en la perspectiva del período largo. Recordemos que en esta mirada el Estado es la organización permanente, pero la política específica podrá adoptar en cada momento por expresiones particulares, cambios que podrán asociarse a distintos fenómenos, crecimiento económico, innovaciones tecnológicas o cambios en los objetivos del Estado inspirados en innovaciones en sus preferencias.

Entonces, desde mediados de los 1970 la base tributaria del comercio exterior sigue siendo explotada, solo que la extracción de ingresos ha adoptado una nueva tecnología, algo que resulta ser un tanto distinto a la noción de término de la política comercial como medio recaudatorio. Por otra parte, y en relación con el proteccionismo, las reformas eliminan la posibilidad del arancel como mecanismo de subsidio y castigo para alterar las condiciones de mercado.

¿Equivale todo esto a que el Estado haya renunciado al proteccionismo y a la preocupación por el crecimiento de la economía? La respuesta es negativa y exige alguna explicación. Por de pronto, la descripción que se hace arriba es una simplificación, ya que el Estado conserva la capacidad de discriminar a través de aranceles, bandas de precios, salvaguardias y otras barreras. Así, y al revisar

la prensa, cada cierto tiempo se encontrarán relatos de peticiones proteccionistas y que suelen justificarse con argumentos diversos, como acusar la presencia de *dumping* y solicitar una devaluación de la moneda local. La denuncia, tal vez, se acompaña de proposiciones correctivas que sugieren la imposición de aranceles de salvaguardia o la aplicación de códigos especiales, instrumentos de política comercial disponibles en el maletín de herramientas del Estado. Que en retrospectiva estos episodios hayan contado con poca presencia y las peticiones para obtener tales beneficios no siempre fueron aceptadas, amén de que las sobretasas concedidas y su correspondiente plazo de vigencia puedan haber defraudado las expectativas de quienes abogaban por ellas, es claro que la política vigente otorga al Estado la facultad para practicar este tipo de proteccionismo.

Lo que, sin embargo, corresponde subrayar es que la cuasi ausencia de ingresos obtenidos por medio de aranceles no puede ser entendida como sinónimo de desinterés del Estado por el proteccionismo y, en particular, no lo es en tanto se considere la trayectoria previa de la política, en especial su tramo 1930-74. En efecto, las innovaciones a partir de 1975 muestran que la nueva política comercial tiene una cara proteccionista y esto por cuanto los rubros anteriormente castigados recibieron el beneficio asociado a su levantamiento. Así, y sin perjuicio de casos especiales, los cambios impuestos a partir de 1975 proporcionan una protección significativa a los bienes clasificados bajo «Agricultura» y «Minería», por cuanto la nueva política levanta el castigo previo acordado para estos bienes (ver sectores con protección efectiva negativa, Cuadro 1). Es en este sentido que la nueva política favorece la protección, por cierto, al costo de desproteger relativamente actividades previamente beneficiadas.

Un segundo aspecto que caracteriza los cambios observados desde mediados de los años 1970 es la simplificación del escenario de decisión en que actúa el Estado. En su política previa estas decisiones ocurren en ambientes especialmente complejos y en general poco transparentes, en que la selección de la combinación particular de instrumentos debía enfrentarse a una amplia gama de objetivos: recaudación, asignación de recursos, objetivos antinflacionarios, monetarios, crediticios y otros.



Nuestra conjetura es que en tales ocasiones los agentes a cargo, que difícilmente podían contar con la información requerida para sopesar ventajas y desventajas de estas decisiones, enfrentaban un contexto suficientemente complejo para solo considerar algunas pocas de las consecuencias asociadas. Tal vez, aunque aquí entramos en el campo de la mera conjetura, elegían aquellas opciones que resultaban más plausibles, por ejemplo, mantener los privilegios de las actividades existentes, o sea, las industrias establecidas, además de proteger proyectos nuevos fomentados por el propio empleador, el Estado. En tal contexto, opciones nuevas y potencialmente rentables, a nuestro entender tenían poca posibilidad de acceder a protección por medio de política comercial al no constituir un grupo de presión efectivo.

Es este escenario de decisión el que se simplifica un tanto en el tercer período de política comercial. Al optar el Estado por una organización con mayor grado de descentralización y a la vez, delimitación de su quehacer específico, el grado de información de la autoridad central, podrá haberse incrementado. Así, ésta podrá contar con más antecedentes respecto de lo que efectivamente realizan sus departamentos, con relación al período 1930-74. En otras palabras, las correspondientes agencias del Estado quedaron provistas de un libreto más definido, tanto en cuanto a objetivos como al conjunto de instrumentos para lograrlos. Así, por ejemplo, para la política comercial el tipo de cambio pasa a ser un dato, una variable exógena en cada momento, desapareciendo así la difusa responsabilidad por el desarrollo de este precio, implícita en la política comercial del período previo. A su vez, la política monetaria, y otras, también comienzan a funcionar de manera parecida, esto es más independiente de otros departamentos, pero a la vez más restringidos por el carácter de la propia reforma.

Así, la política comercial y por ende otras políticas, quedaban insertas en una red organizacional caracterizada por reglas y procedimientos más explícitos, restringiendo y guiando la iniciativa de las agencias estatales. Es de este modo que la autoridad al interior del Estado queda más centralizada, al menos potencialmente. Con reglas más precisas y opciones más limitadas en sus diversos departamentos, el control central que el Estado ejerce en la economía

podrá haberse incrementado. Sin embargo, todos estos cambios también traen consecuencias y no son necesariamente gratuitas para el Estado. La nueva organización limita intervenciones específicas imaginativas y *ad hoc*, las que en el pasado liberaban al Estado de problemas de carácter local y perentorio, aunque solo hayan logrado alivio transitorio. Por ejemplo, un reordenamiento de tipos de cambio y de depósitos previos, con el fin de evitar un alza potencial en el precio del azúcar al mes entrante. Se trata de una solución pasajera y de carácter transitorio, algo bien conocido por los agentes del Estado de los años cincuenta o sesenta del siglo XX. Los cambios de la política comercial partir de 1975 procuran desincentivar este «activismo proteccionista», optando por soluciones menos discrecionales y más sistematizadas.

## CONCLUSIÓN

La política comercial es un ámbito del Estado que se centra en dos funciones: la generación de ingresos a partir de la base que constituye el comercio exterior y la asignación de recursos en la economía a través de la participación estatal en la generación de una estructura de precios.

La revisión de la política en estas páginas muestra que, hasta 1930, la acción del Estado en estos campos se aprecia con facilidad. Desde 1930 aproximadamente, esta huella pierde algo de su nitidez, por la complejidad que adopta la política comercial al mezclarse con intervenciones que la taxonomía inicial atribuía a otras funciones del Estado, monetarias, cambiarias y de control de precios. En el período más reciente, 1974 en adelante, seguir la huella de la política comercial requiere flexibilidad adicional y en vez de fijar la atención solamente en la recaudación generada por Aduana, corresponde reconocer que se trata ahora de una captación de ingresos a partir de la base del comercio exterior, pero donde la agencia a cargo de la extracción es la misma que recauda el impuesto al valor agregado.

En cuanto al rol de la política comercial en la asignación de recursos y los precios relativos, en este caso el Estado persigue una estructura de precios domésticos acorde con las oportunidades

implícitas en la estructura de precios internacionales. Lograr este objetivo es complejo por varias razones y aquí rescatamos tan solo una de ellas: estos bienes se asocian a uno o varios insumos locales. Así, el precio de un vehículo importado incluirá, entre otras remuneraciones, las correspondientes a insumos locales. Fácilmente, entonces, pueden confundirse diferencias de precios de bienes transables con las diferencias de precios de bienes no transables. Es tal vez, por estas dificultades, que los gobiernos preferirán concentrarse en el examen de unos pocos casos.

La idea de política comercial, tal como es concebida en estas páginas, ha resultado ser útil para seguir su huella en el desarrollo de la economía chilena. Pero este seguimiento también sugiere que el mayor cambio lo experimenta el quehacer del Estado. La política comercial es parte de una extensa y también compleja red con que el Estado intenta influenciar el desarrollo económico nacional. La coherencia de la interrelación entre las diversas y cambiantes ramas a través de las cuales el Estado intenta influir, en muchos casos cuenta con una inspiración plausible. Lo que es menos claro es su impacto neto, en términos económicos, en el equilibrio general regulatorio resultante y su incidencia en la evolución futura de esta economía. Un desafío es, entonces, explorar en forma sistemática la interacción de las instancias regulatorias independientes.

## REFERENCIAS

- Aedo, F. y Lagos, F. (1984). *Protección efectiva en Chile: 1974-79* (Documento de Trabajo N° 94). Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Badia-Miró, M. y Díaz-Bahamonde, J. (2018). Chilean Trade 1880-1930: A Comment on the Sources for the Age of Exports. *Revista de Historia Económica-Journal of Iberian and Latin American Economic History*, 36(3), 481-500.
- Baerresen, D. (1969). *The Multiple Exchange Rate System of Chile: 1931-1955* (Essay N° 2). The University of Wisconsin-Milwaukee, Latin American Center.
- Behrman, J. (1976). *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Chile*. National Bureau of Economic Research.

- Briones, I. e Islas, G. (2018). Comercio exterior de Chile en perspectiva histórica. En I. Jaksic (Ed.), *Historia Política de Chile. Tomo III. Problemas Económicos* (pp. 171-205). Fondo de Cultura Económica-Universidad Adolfo Ibáñez.
- Bulmer-Thomas, V. (2003). *The Economic History of Latin America since Independence* (2ª ed.). Cambridge University Press.
- Carrasco, C. (2009). *Banco Central de Chile 1925-1964. Una historia institucional*. Banco Central de Chile.
- Collier, S. y Sater, W. (2004). *A history of Chile, 1808-2002* (2ª ed.). Cambridge University Press.
- Cortés, H., Buttelmann, A. y Videla, P. (1981). Proteccionismo en Chile: Una visión retrospectiva. *Cuadernos de Economía*, 18(54-55), 141-194.
- Couyoumdjian, J. P. (2011). *Reformas Económicas e Instituciones Políticas: La Experiencia de la Misión Klein-Saks en Chile*. Universidad del Desarrollo.
- Cuadra, S. de la. (1974). *La protección efectiva en Chile* (Documento de Trabajo N° 22). Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Cuadra, S. de la y Hachette, D. (1990). *Apertura comercial: Experiencia chilena*. Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Chile.
- Díaz, J., Lüders, R. y Wagner, G. (2016). *Chile, 1810-2010. La República en Cifras. Historical Statistics*. Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Díaz, J., Gómez, C. y Wagner, G. (2016). *Construcción de Cuentas Fiscales 1810-2010: Dos Exploraciones Específicas* (Working Paper N° 25). Economic History and Cliometrics Lab.
- Díaz, J. y Wagner, G. (2004). *Política Comercial: Instrumentos y Antecedentes. Chile en los Siglos XIX y XX* (Documento de Trabajo N° 223). Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Díaz-Bahamonde, J. (2017). La economía chilena en tiempos de Diego Portales. En B. Bravo Lira, S. Carrasco Delgado, J. Díaz-Bahamonde y P. Olmos Coelho, *El verdadero rostro de Portales* (pp. 111-132). Historia Chilena.
- Direcon. (2019). *Impacto de los Tratados de Libre Comercio. Hacia una Política Comercial Inclusiva*. Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales.
- Ellsworth, P. T. (1945). *Chile. An economy in transition*. The Macmillan Company.
- Fernandois, J. (1997). *Abismo y cimiento. Gustavo Ross y las Relaciones entre Chile y Estados Unidos 1932-1938*. Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Ffrench-Davis, R. (1973). *Políticas económicas en Chile 1952-1970*. CIEPLAN, Ediciones Nueva Universidad.

- Hachette, D. (2011). *Latinoamérica en el siglo XX. Crecimiento, comercio, pensamiento económico*. Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Hurtado, C. (1966). *Concentración de población y desarrollo económico: El caso chileno*. Universidad de Chile, Instituto de Economía.
- Irwin, D. (2017). *Clashing over Commerce. A History of US Trade Policy*. The University of Chicago Press.
- Jeanneret, T. (1971). The structure of protection in Chile. En B. Balassa (Ed.), *The structure of protection in developing countries* (pp. 137-168). The Johns Hopkins Press.
- Klein y Saks. (1958). *El programa de estabilización de la economía chilena y el trabajo de la Misión Klein & Saks*. Editorial Universitaria.
- Krueger, A., Schiff, M. y Valdés, A. (Eds.). (1991). *The Political Economy of Agricultural Pricing Policy. Vol. 1. Latin America*. The Johns Hopkins University Press.
- Larraín, F. (1982). Proteccionismo y desarrollo económico en Chile. *Estudios Públicos*, 7, 61-75.
- Larraín, F. y Vergara, R. (2001). *La Transformación Económica de Chile*. Centro de Estudios Públicos.
- Lederman, D. (2005). *The Political Economy of Protection. Theory and the Chilean Experience*. Stanford University Press.
- Llorca-Jaña, M. (2011). *La historia del seguro en Chile, 1810-2010*. Fundación MAPFRE.
- López, E. (2014). *El proceso de construcción estatal en Chile. Hacienda pública y burocracia (1817-1860)*. Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos.
- Lüders, R. y Wagner, G. (2003). *Export tariff, welfare and public finance: Nitrates from 1880 to 1930* (Documento de Trabajo N° 241). Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Macario, S. (1964). Protectionism and Industrialization in Latin America. *Economic Bulletin for Latin America*, 9(1), 61-101.
- Nazer, R., Camus, P. y Muñoz, I. (2009). *Historia de la Corporación de Fomento de la Producción, CORFO. 1939-2009*. <http://repositorio-digital.corfo.cl/bitstream/handle/11373/7229/>
- North, D. (1958). Ocean Freight Rates and Economic Development 1730-1913. *The Journal of Economic History*, 18(4), 537-555.
- Ortega, L., Norambuena, C., Pinto, J. y Bravo, G. (1989). *Corporación de Fomento de la Producción. 50 años de realizaciones, 1939-1989*. Departamento de Historia, Universidad de Santiago de Chile.
- Rector, J. (1985). El impacto económico de la Independencia en América Latina: El caso de Chile. *Historia*, (20), 295-318.
- Scitovszky, T. (1942). A Reconsideration of the Theory of Tariffs. *The Review of Economic Studies*, 9(2), 89-110.

- Villalobos, S. (1990). *El comercio y la crisis colonial. Segunda Edición* (2ª ed.). Editorial Universitaria.
- Wagner, G. (2005). Un siglo de tributación minera: 1880-1980. En G. Lagos y W. Maloney (Eds.), *Minería y Desarrollo, Volumen III, Foro en Economía de Minerales* (pp. 193-227). Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Wisecarver, D. (Ed.). (1992). *El Modelo Económico Chileno*. Centro Internacional para el Desarrollo Económico.



## CAPÍTULO 12

### DINERO Y BANCA EN CHILE EN LOS SIGLOS XIX Y XX<sup>1</sup>

*J. R. Couyoumdjian<sup>2</sup> y J. P. Couyoumdjian<sup>3</sup>*

La historia monetaria y financiera de Chile en los siglos XIX y XX se puede organizar en torno a ciertos hitos importantes: dos hechos institucionales claves, como fueron las leyes monetarias y bancarias de 1860 y 1925, y los efectos de la guerra del Pacífico y la Gran Depresión y sus secuelas.

Este capítulo se centra en la historia monetaria de Chile hasta los años de la Unidad Popular (1970-73); el período posterior es abordado de manera muy somera ya que, en verdad, amerita un análisis aparte. La transformación económica del país que comenzó alrededor de 1973-75 merece ser considerada como un hito de la historia económica moderna de Chile, que ha llevado, luego del retorno de la democracia en 1990, a un período de notable estabilidad

---

<sup>1</sup> Agradecemos los comentarios de los editores Rory Miller y Manuel Llorca Jaña, y de Charles Jones. Traducción de Cristina Labarca.

<sup>2</sup> Academia Chilena de la Historia y Universidad San Sebastián.

<sup>3</sup> Universidad del Desarrollo.



monetaria y financiera. Volver a los siglos XIX y XX permite ver lo revolucionario que fue este experimento.

## DINERO Y BANCA, 1851-1898

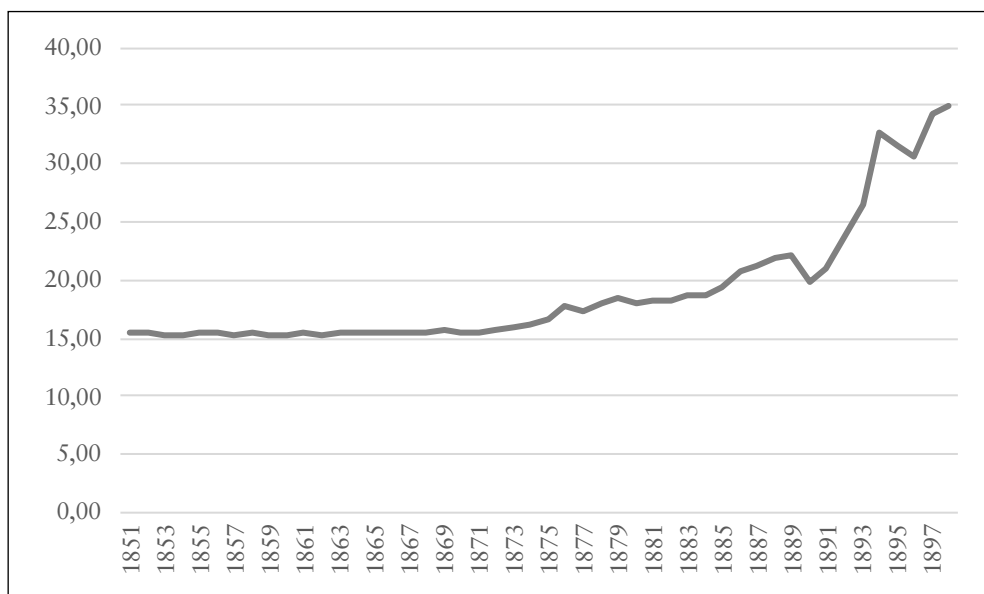
Hasta 1878, el sistema monetario chileno estaba basado en un régimen bimetálico. Según la legislación monetaria, tanto las monedas de oro como las de plata eran de curso legal conforme a una relación fijada por ley; dicha norma disponía el contenido metálico y el valor de cada una de estas monedas, de modo que existía una relación entre un metal y otro fijado por ley<sup>4</sup>. En la práctica, el funcionamiento del sistema dependía de la relación que había entre los valores legales y de mercado del peso de plata y el de oro. A través de la operación de la ley de Gresham esto podía llevar, y de hecho llevaba, a un sistema donde solo circulaba una de estas monedas<sup>5</sup>.

La Casa de Moneda en Santiago acuñaba monedas desde 1749, conforme al sistema tradicional español de pesos (\$) y reales, según el cual 8 reales equivalían a un peso. El sistema monetario decimal, que se introdujo en el país en 1851, mantenía el peso como la unidad monetaria oficial en Chile, pero los reales fueron reemplazados por centavos. Las monedas de oro valían \$10, \$5 y \$2, y pesaban 15,253 gr, 7,626 gr, y 3,02 gr de oro de ley de 9/10, respectivamente. Las monedas de plata eran de \$1, \$0,50, \$0,20, \$0,10 y \$ 0,05, pesando 25 gr, 12,5 gr, 5gr, 2,5 gr y 1,25 gr de plata de ley de 9/10, respectivamente. Del contenido metálico de estas monedas se puede establecer que la relación (dentro del sistema monetario bimetálico) entre oro y plata era de 1: 16,56. La ley monetaria de 1860 cambió el contenido de las monedas de oro de \$1 a 1,525 gr de metal y también modificó el peso de las monedas de plata de 20, 10 y 5 centavos, de modo que la relación que existía entre ambos metales se redujo a 1: 16,39 (Beytía, 1985; Superintendencia de la Casa de Moneda y Especies Valoradas, 1943). La relación de mercado entre el oro y la plata entre 1851 y 1898 se expone en el siguiente gráfico (Gráfico 1).

<sup>4</sup> Sobre la historia monetaria temprana de Chile, desde el período colonial, ver Subercaseaux (1931) y Fetter (1931).

<sup>5</sup> Sobre los puntos teóricos implicados aquí, ver la discusión en Redish (2000).

GRÁFICO 1. RELACIÓN INTERNACIONAL ENTRE LOS PRECIOS DEL ORO Y LA PLATA



Fuente: Basado en Economic History Services; <https://www.measuringworth.com/datasets/gold/>

Como se señaló, la subvaloración de la plata en las leyes monetarias llevó, al menos hasta mediados de la década de 1870, a un patrón oro de facto en el país. Después fue la moneda de oro la que estaba subvalorada y dejó de circular, lo que llevó a un patrón de plata de facto y, a su vez, contribuyó a una depreciación del tipo de cambio. Aquí también es importante explicar que la sobrevaloración inicial de las monedas de plata generó un incentivo para que estas dejaran de circular, lo que causó problemas en el desarrollo normal de las transacciones económicas. Esta situación, por su parte, llevó al uso, y abuso, de vales y pagarés emitidos por casas comerciales. Los billetes bancarios que se emitieron bajo la ley de bancos de 1860, según se verá más adelante, no solucionaron el problema porque la denominación mínima de los billetes era de 20 pesos. La ley del 24 de octubre de 1834 dispuso la acuñación de monedas de cobre de 1 centavo y de medio centavo, un intento temprano por establecer el sistema decimal y solucionar el problema de la falta de moneda divisoria. Sin embargo, su emisión total se limitó a 30.000 pesos y

no tuvo aceptación<sup>6</sup>; se enviaron a Chiloé donde fueron recibidas con descuento para transacciones de altos montos (Maynard, 1858).

Este era el contexto en que se llevó a cabo la actividad económica y el desarrollo del país durante la mayor parte del siglo XX. Desde la Independencia, Chile había tenido una economía abierta con sectores exportadores minero y agrícola dinámicos y un cierto orden en las finanzas fiscales, luego de las reformas dispuestas por el ministro Manuel Rengifo (Couyoumdjian, 1989).

Ante la existencia de un vacío institucional fundamental en el país, el crédito era suministrado principalmente por las casas comerciales. El rol de los habilitadores mineros, que adelantaban fondos o materiales para trabajar las minas, era significativo. Bajo este sistema, los préstamos estaban respaldados con la producción futura, cuya venta se encargaba al prestamista, quien recuperaría así el capital más los intereses, además de las ganancias que reportaría la operación. Era un negocio riesgoso y más de algún prestador se vio convertido en el involuntario dueño de una mina cuando los deudores no podían devolver los adelantos (Mayo, 1985 y 1987).

La organización de las instituciones bancarias había sido objeto de intenso debate desde la década de 1820. En general, el papel moneda se miraba con recelo, y había fuertes sospechas de que no se podía confiar en un banco de propiedad estatal, siendo preferible la propiedad privada. Los comerciantes de Valparaíso, el principal centro comercial del país, influyeron en estos debates. En 1849, el Banco de Chile de Arcos & Cía. recibió la aprobación por parte del gobierno para comenzar sus operaciones y emitir billetes, pero sus actividades se paralizaron cuando los comerciantes de Valparaíso alegaron que los billetes eran dinero ilegal, opinión que fue confirmada por una resolución de la Corte Suprema. En tales circunstancias, el banco fue incapaz de atraer accionistas privados y cerró sus puertas el año siguiente<sup>7</sup>.

Escribiendo a fines del siglo, Agustín Ross anotaba que durante la década de 1850, cuando se establecieron muchos bancos de

---

<sup>6</sup> Ley de bancos de emisión, 23 de julio de 1860, Art. 15, en: *Boletín de las leyes i decretos del Gobierno*, pp. 196-204; Superintendencia de la Casa de Moneda y Especies Valoradas (1943).

<sup>7</sup> Sobre estos temas, ver Millar (1994).

emisión, entre ellos el Banco de Bezanilla y MacClure (1854), y el Banco Ossa y Cía. (1856), había ocurrido un «cambio muy notable» en la ideología económica chilena (Ross, 1886). Esta oleada de actividad tuvo lugar a pesar de que no había una ley de bancos, pero se vio alentada por un conjunto de leyes que resultó crucial para el desarrollo del sector financiero. Especialmente importantes fueron la ley de prelación de créditos, que estableció el orden en que se debía pagar a los distintos tipos de acreedores (1854), la ley de sociedades anónimas (1854) y el Código Civil (1855). A lo anterior se suma el establecimiento de la Caja de Crédito Hipotecario, el primer banco hipotecario en el país, fundado en 1855<sup>8</sup>.

La ley de bancos del 23 de julio de 1860 inauguró una era de banca libre en Chile que duró hasta 1898. Esta ley facilitó el establecimiento de bancos de emisión, autorizados «para emitir billetes pagaderos a la vista y al portador, cualquiera que sea la forma en que estén extendidos»<sup>9</sup>. La ley estableció un sistema de acuerdo al cual los bancos, efectivamente, operaban de forma libre una vez que el gobierno había aprobado sus estatutos y verificado que en realidad tenían el capital que declaraban tener.

Este sistema fue sintomático de un período liberal en la política económica chilena de mediados del siglo XIX. Esta fue la era en que el economista francés Jean Gustave Courcelle-Seneuil vivió y trabajó en Chile; este personaje ha recibido una mala prensa, especialmente por la influencia que tuvo en las políticas monetarias y comerciales del país (Fuentealba, 1945). Pero el sistema de banca libre formalizó en gran medida prácticas financieras existentes que funcionaron sin problemas a lo largo de la década de 1860 y comienzos de la de 1870. Al contrario de lo que se cree comúnmente, un sistema de este tipo contiene varios mecanismos autorregulatorios que aseguran el logro de una moneda estable. Courcelle-Seneuil lo explicó de forma sucinta, detectando el funcionamiento de una mano invisible en el proceso:

Esta opinión [que los bancos emisores pueden hacer lo que quieran] es errónea: cada emisión de billetes tiene sus límites, que la ciencia no puede cuantificar, pero que la experiencia

<sup>8</sup> Sobre estos temas, ver Couyoumdjian (2016, Capítulo 1).

<sup>9</sup> Ley de bancos de emisión, *op. cit.*, art. 2°.

luego da a conocer; son los mismos límites de la circulación de dinero, que varía de lugar a lugar de acuerdo a las prácticas comerciales, pero que están más o menos fijas en cada lugar o, más exactamente, en cada mercado... No son los administradores del banco los que determinan este límite máximo de emisión, no es el gobierno, ni Pedro, Juan o Diego, es todo el mundo e incluso los que menos lo consideran: es el movimiento instintivo, espontáneo, irresistible de los asuntos comerciales. (Courcelle-Seneuil, 1871 pp. 198-199, 200-201)

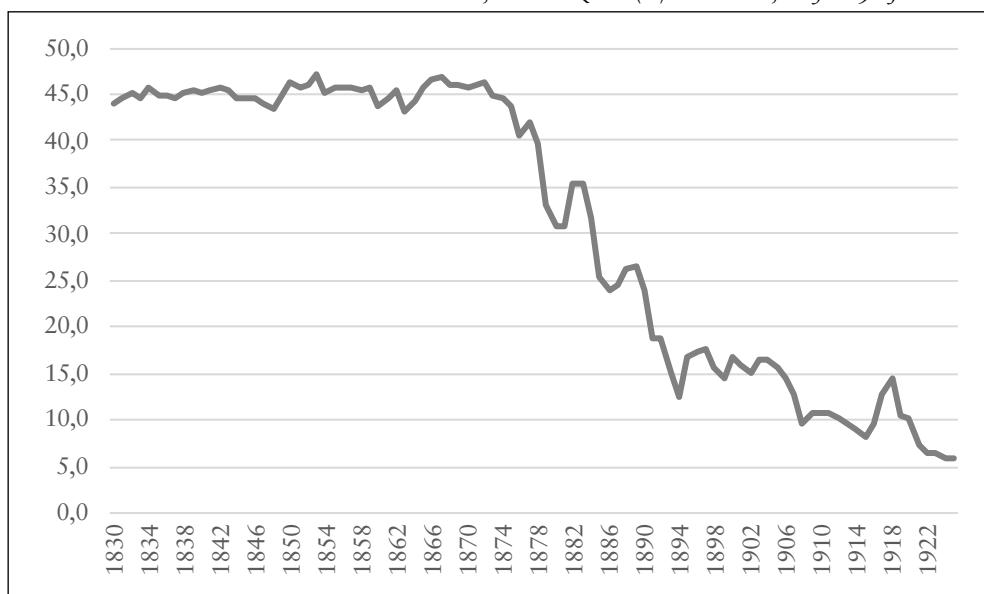
En la práctica, los mecanismos de autorregulación incorporados en este sistema funcionaron bastante bien (Muñoz, 2016). Esto requirió del reconocimiento, de parte de los banqueros, de los mecanismos a los que se refería Courcelle-Seneuil, lo que, a su vez, reveló que había una profunda apreciación de los factores determinantes subyacentes de la demanda por dinero, y del papel que desempeñaba la confianza del público en la reputación de un banco<sup>10</sup>. El sistema también incluía un mecanismo de compensación eficiente para el canje de billetes provenientes de distintos bancos. A fin de cuentas, demostró ser sólido y afrontó con éxito las quiebras de bancos que tuvieron lugar a principios de la década de 1870, además de una suspensión temporal de la convertibilidad en 1865-67 como consecuencia de la guerra con España.

En 1878, el gobierno decretó la inconvertibilidad del peso chileno. Esto llevó a una inevitable devaluación de la moneda (Gráfico 2). Es importante señalar que este episodio ocurrió antes de la guerra del Pacífico (y las consiguientes necesidades de gastos militares), y fue producto de un desacuerdo entre el gobierno y algunos de los bancos privados sobre el financiamiento del déficit fiscal. El ciclo económico pudo haber tenido algo que ver con el deterioro de las finanzas públicas y el creciente endeudamiento del Estado en el mercado local, pero en cuanto a sus efectos esto representó en verdad una emisión disfrazada. La razón por la cual se decretó la inconvertibilidad temporal era que el acreedor principal del gobierno, el Banco Nacional,

<sup>10</sup> Las instrucciones emitidas por el Banco de Valparaíso para la orientación de sus administradores son muy claras respecto a esto; *Banco de Valparaíso, Instrucciones para la administración de las sucursales del Banco de Valparaíso con especificación de las disposiciones legales de más frecuente aplicación en las operaciones bancarias* (1876), citado por Muñoz (2016).

no tenía acceso a suficiente oro metálico para respaldar sus billetes. Por ende, la decisión tenía menos que ver con las características liberales del sistema bancario, que con la fragilidad política de un sistema en el que un gobierno establece relaciones privilegiadas con instituciones bancarias específicas<sup>11</sup>.

GRÁFICO 2. TIPO DE CAMBIO CHILENO, EN PENIQUES (D) POR PESO, 1830-1925<sup>12</sup>



Fuente: Basado en D'Ottone y Cortés (1965).

Luego del inicio de la guerra en 1879, se autorizaron nuevas emisiones fiscales y se prorrogó la inconvertibilidad temporal. Cuando terminó la guerra, Chile obtuvo las ricas provincias salitreras de Tarapacá y Antofagasta, de Perú y Bolivia, respectivamente, y el impuesto a la exportación de salitre se convirtió en la fuente principal de las finanzas fiscales. Esto hizo posible el desarrollo de nuevas obras públicas, y estuvo asociado a un crecimiento económico vigoroso, aunque un tanto volátil; los ciclos domésticos de negocios, que siempre habían estado relacionados con el ciclo internacional,

<sup>11</sup> Ver Briones (2016).

<sup>12</sup> El tipo de cambio se cotizaba en penique por peso. Antes de la decimalización, se calculaba 240 peniques antiguos (abreviado «d») por libra.

ahora pasaron a depender estrechamente de los precios del salitre. En este contexto, a lo largo de los años se discutió varias veces sobre la posibilidad de volver al patrón metálico, sobre todo en el período inmediatamente después de la guerra, cuando se había estabilizado el tipo de cambio. Pero esto no se llevaría a cabo, y los debates entre los oreros y papeleros, representantes de los partidarios del retorno al patrón metálico (oro) y los partidarios de un sistema monetario de papel moneda fiduciario, respectivamente, continuaron por varios años.

La guerra civil de 1891, un evento importante en esta narrativa, llevó a una fuerte emisión fiscal de billetes por el gobierno encabezado por el presidente José Manuel Balmaceda. Esto se debía principalmente al hecho de que el impuesto a la exportación de salitre, la fuente principal de ingresos, se recolectaba en puertos controlados por las fuerzas del Congreso que se oponían a Balmaceda, a lo que hay que agregar el hecho de que los banqueros extranjeros son reacios a prestar dinero a los beligerantes en cualquier conflicto. La victoria del bando congresista dio un nuevo ímpetu a los ortodoxos oreros. Después de varias demoras y discusiones sobre cuáles serían el mejor momento y condiciones para imponer la legislación propuesta, incluyendo la acumulación de los fondos de conversión que se requerían, Chile finalmente volvió al patrón oro basado en la libra esterlina en 1895 sobre la base de una paridad fijada en 18 peniques por peso. Anticipando los desafíos que representaría la renovación de la convertibilidad, el Banco Nacional se había fusionado con el Banco de Valparaíso y el Banco Agrícola para formar el Banco de Chile en 1893.

Este experimento terminó por fracasar en 1898. Esto fue recibido como una victoria por los papeleros; sin embargo, tenía tanto o más que ver con el tipo de cambio implícito en la convertibilidad de 1895 y las perspectivas de guerra a medida que se deterioraban las relaciones con Argentina por cuestiones limítrofes, que con una falta de liquidez temporal o debilidad sistémica. El Banco de Chile fue incapaz de contener la retirada masiva de sus depósitos en 1898, lo que eventualmente llevó al colapso del sistema (Couyoumdjian, 2016).

El retorno al papel moneda era inusual entre los países sudamericanos en ese tiempo, y la volatilidad del tipo de cambio se convirtió

en la norma en Chile<sup>13</sup>. Sin embargo, esto no dañó el crédito del país en el extranjero, ya que se razonaba que el gobierno tenía un ingreso estable en libras esterlinas derivada de los derechos de exportación del nitrato y que su base tributaria interna estaba intacta<sup>14</sup>. En consecuencia, esta crisis no llevó a un consenso claro sobre un nuevo arreglo institucional para la política monetaria en el país.

## INSTITUCIONES MONETARIAS, POLÍTICA MONETARIA E INFLACIÓN, 1898-1970

El breve intervalo de convertibilidad monetaria entre 1895 y 1898 marcó el final del período de banca libre en Chile. La legislación que ponía fin a la convertibilidad en julio de 1898 incluía disposiciones en el sentido de que toda «la emisión bancaria que existe en la actualidad se declara fiscal», y que «los bancos no podrán emitir billetes mientras subsista el curso forzoso de los billetes fiscales»<sup>15</sup>. Pero, como se señaló más arriba, continuaba el impasse sobre el tema de la reforma monetaria. La opinión general fluctuaba entre los ideales orero y papelero: las emisiones monetarias impulsadas por estos últimos tenían el efecto de proveer liquidez y fomentar la especulación financiera, seguida de inflación, mientras que los intentos por volver a la convertibilidad metálica iban asociadas a ideas ortodoxas y una política monetaria contractiva.

La inconvertibilidad de 1898 no puso fin al uso del peso de oro. Se requería oro, o su equivalente en libras esterlinas, para el pago de derechos de importación y exportación. Esto aseguraba que la mayoría de los ingresos del Estado eran en oro, mientras que la mayoría de sus gastos eran en moneda corriente (papel), lo que

<sup>13</sup> Como señaló en sus memorias Walter H. Young, gerente residente del Banco de Tarapacá y Londres en Chile durante el cambio de siglo: «Puede sonar extraño a oídos que no pueden concebir cómo se podría hacer negocios en Inglaterra si la moneda de oro de hoy día costara 20s, 15s. en un mes, 17s. 6d una semana después, y tres medias coronas un mes después, que las empresas británicas y alemanas [en Chile] prefieran un dólar [peso chileno] fluctuante. Pero, para añadir un poco de azar a sus negocios por lo demás legítimos, tal es el caso» (Young, 1916, p. 274).

<sup>14</sup> Sobre este tema, ver Couyoumdjian (2002).

<sup>15</sup> Ley No. 1054, 31 de julio de 1898; en *Suplemento al Boletín de las leyes i decretos del Gobierno correspondiente a 1898*, pp. 346-352.



convertía al gobierno en vendedor neto de pesos oro y beneficiario de la devaluación de la moneda. Los bancos abrían cuentas y daban préstamos tanto en moneda corriente como en libras esterlinas (equivalentes al oro). Además, varias sociedades anónimas chilenas, incluyendo una mayoría de compañías salitreras, que requerían de una moneda estable para efectos contables, hacían sus balances en libras esterlinas<sup>16</sup>.

Siendo que los gobiernos tendían a ser generosos a la hora de emitir billetes fiscales, el mayor apoyo para una reforma destinada a garantizar la estabilidad de la moneda (junto con una adecuada «elasticidad» monetaria) provendría de los sectores de trabajadores y otros asalariados afectados negativamente por la inflación. Los episodios de deflación que habían ocurrido antes en el siglo XIX se habían tornado casi inexistentes hacia el final de este, y la inflación era ahora un fenómeno habitual en el país. Este fue uno de los factores detrás de la llamada «cuestión social» en Chile, y ha llevado a algunas hipótesis, como las propuestas por Frank W. Fetter, Roberto Espinoza y otros que han argumentado que, a diferencia de los asalariados, la oligarquía terrateniente chilena se benefició con la inflación, ya que esta reducía los costos en moneda corriente de sus gastos domésticos (Fetter, 1931; Espinoza, 1913). La evidencia de esta afirmación es, sin embargo, más bien débil, ya que los salarios agrícolas se pagaban generalmente en especies. Además, el sector agrícola era lejos de ser el único, o siquiera el mayor, beneficiario de la inflación; de hecho, muchos sectores productivos comerciaban en letras de cambio<sup>17</sup>.

Dados los efectos a mediano plazo de la depreciación del peso, hubo varios intentos por estabilizar la moneda, sea a través de la creación de una Caja de Conversión o algún tipo de banco central que fuera capaz de implementar el retorno al patrón oro. Casi se logró un acuerdo a mediados de 1914, pero fue frustrado por el estallido de la Primera Guerra Mundial. Estas propuestas

<sup>16</sup> Ver Undurraga (1923).

<sup>17</sup> La desmitificación de los terratenientes papeleros la realiza Albert O. Hirschman (1963), quien observa que fue la aristocracia latifundista la que promovió el patrón oro en la década de 1890 y que permitió la apreciación del cambio en los años de la Primera Guerra Mundial.

revivieron en los años de la posguerra mientras el valor del peso seguía bajando. Fue solo después de la aparición de una junta militar en 1924, y por recomendación de la misión Kemmerer, que estas ideas se implementaron.

El Dr. Edwin Walter Kemmerer había sido contactado por el gobierno de Arturo Alessandri en 1923. Kemmerer había estado dando consejos sobre políticas y reformas monetarias desde el inicio de su carrera, incluso antes de ir a Princeton, y gracias a su creciente prestigio internacional se ganó el apelativo de «doctor dinero» («*money doctor*»). Dado que Alessandri había sido derrocado, su visita fue aplazada hasta abril de 1925, luego de que reasumiera el cargo<sup>18</sup>. Aunque había sido papelero por muchos años, para entonces el presidente Alessandri estaba plenamente consciente de la importancia de la reforma económica, lo que reflejaba cambios significativos en la opinión que existía en el país sobre la inflación desde las primeras décadas del siglo XX. Kemmerer llegó a Chile después de una exitosa misión en Colombia, y las reformas que propuso en 1925 representaron un cambio institucional fundamental en la economía chilena.

La Misión Kemmerer estableció el Banco Central de Chile en 1925 y, por recomendación suya, el país se embarcó en el patrón de cambio oro<sup>19</sup>. El nuevo peso de oro fue valorado en 6d. libra esterlina, un tercio de su valor de 1898, pero en línea con el tipo de cambio prevaleciente. El oro que se necesitaba para cubrir a los billetes en circulación a su nueva paridad fue proporcionado por el Fondo de Conversión, que se había logrado acumular a lo largo de los años para un eventual retorno al patrón oro. La Misión también propuso una ley general de bancos y varias otras reformas institucionales, incluyendo el establecimiento de la Oficina de Presupuesto y la Contraloría General de la República (ambas creadas en 1927). Claramente, había preocupación por el desorden fiscal como causa fundamental de la inestabilidad monetaria, especialmente dados los efectos inflacionarios de los vales del Tesoro emitidos por el gobierno de Alessandri para cubrir sus déficits.

Es interesante señalar que las innovaciones impulsadas por Kemmerer no eran demasiado diferentes de lo que se estaba discutiendo

<sup>18</sup> Sobre estos temas, ver Couyoumdjian (2011) y Drake (1984 y 1989).

<sup>19</sup> Para su evaluación de este programa, ver Kemmerer (1926).

en el país antes de su visita. Esto apoya el argumento de que eran intereses políticos los que habían estado atajando la reforma institucional, y que se había llamado a Kemmerer, en parte, para arbitrar entre las diferentes propuestas y sus adherentes<sup>20</sup>. De hecho, en el contexto de la caída del valor de la moneda y el alza de los precios, él era visto como un salvador. Como el doctor dinero registraría en sus diarios: «La gente [está] esperando grandes cosas de nosotros. [Yo] estoy abrumado por la responsabilidad»; «Por doquier me saludaban en las calles... multitudes... [con] expresiones de agradecimiento, buena voluntad y promesas de apoyo»<sup>21</sup>.

La Gran Depresión que empezó en 1929 llevó al Banco Central a abandonar el patrón oro. La inconvertibilidad temporal de 1931 se declaró indefinida al año siguiente. Para entonces, muchos países a lo largo del mundo ya habían abandonado el patrón oro, y la persistencia de Chile, a pesar de una baja drástica de las exportaciones, específicamente de salitre, y la consiguiente restricción de las importaciones, solo puede ser explicada por la influencia decisiva de Kemmerer al respecto<sup>22</sup>. El colapso del comercio exterior privó al gobierno de los ingresos necesarios, aumentó el déficit fiscal y creó la necesidad de una nueva base impositiva. Además de su efecto dramático sobre el erario, la paralización de las exportaciones llevó a un proceso deflacionario y una contracción de la actividad económica.

La crisis también tuvo consecuencias políticas, y al mismo tiempo la devaluación impuso nuevos desafíos económicos. Administrar la política económica y lograr una moneda estable resultaba fácil bajo los mecanismos automáticos asociados con el patrón metálico. En cambio, su abandono requería que se adquirieran rápidamente las técnicas de administración macroeconómica. Los objetivos expuestos en los estatutos del Banco Central resultaron ser insuficientes para garantizar una moneda estable. Kemmerer había estado muy orgulloso de la composición de la dirección del banco, con representantes

<sup>20</sup> Drake (1984); Hirschman (1963). Sobre estas instituciones, ver Millar (1994).

<sup>21</sup> E. W. Kemmerer Papers (Department of Rare Books and Special Collections, Princeton University Library, en adelante EWKP), Caja 291, expediente 6, pp. 183, 184. También, Couyoumdjian (2011).

<sup>22</sup> Por ejemplo, ver: W.M. van Deusen a E.W. Kemmerer, 16 enero 1931; E.W. Kemmerer a W.M. van Deusen, 17 agosto 1931; EWKP, Caja 90, expediente 6. También Marfán (1984).

de diferentes sectores de la economía. Pero mientras esto ayudaba a legitimar el banco, hacía aún más difícil lograr una política monetaria responsable, ya que el banco estaba sujeto a presiones de diferentes grupos de interés.

Hasta la vuelta al poder de Alessandri en diciembre de 1932, el comienzo de la década de 1930 se caracterizó por la inestabilidad política. Las devaluaciones de 1931-32, más los estímulos del gobierno, ayudaron a revivir la economía. La inflación producida como consecuencia de esto no fue percibida como un peligro real; sus costos fueron subestimados y la inflación se convirtió en un rasgo endémico de la economía chilena.

Otro legado de estos años fue la idea de que las divisas eran un bien escaso y que había que racionarlas. La caída drástica en las exportaciones entre 1928 y 1932 explica la necesidad de sustituir las manufacturas extranjeras con artículos de fabricación local. Aunque las políticas proteccionistas habían estado vigentes desde al menos la década de 1880, los controles de cambio limitaron la importación de bienes de lujo a principios de la década de 1930. Luego de la elección del gobierno del Frente Popular en 1938, se institucionalizó una nueva política económica desarrollista basada en la sustitución de importaciones.

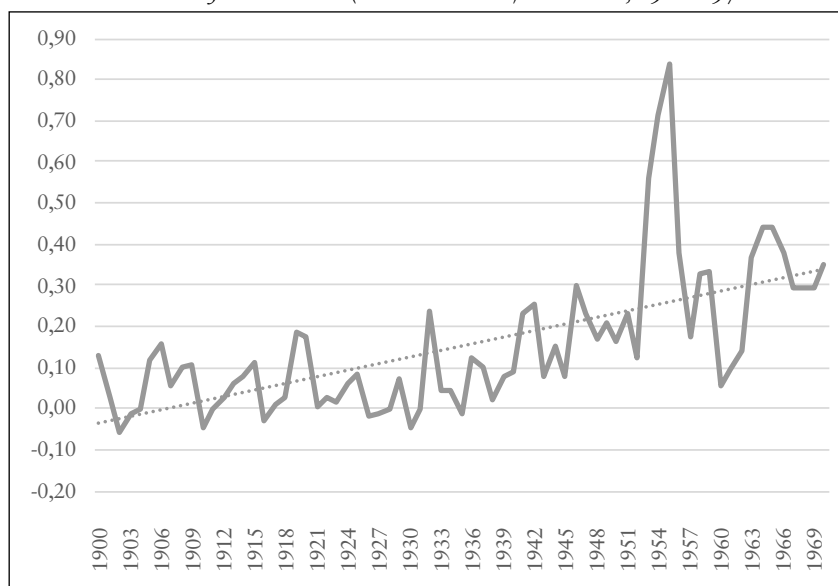
Al mismo tiempo, a través de la Corporación de Fomento de la Producción, CORFO, creada luego del terremoto de 1939, el gobierno invirtió directamente en las industrias básicas, especialmente en la generación de electricidad, producción y refinación de petróleo, telecomunicaciones y siderurgia, mientras que entregaba asistencia financiera y técnica a muchas otras, mediante financiamiento externo<sup>23</sup>. En este contexto, el Banco Central asumió el rol de proveedor de crédito para diferentes instituciones públicas. Finalmente, su rol se parecía mucho al de una institución de fomento productivo; este rol estratégico se reflejó en los cambios de estatutos del Banco Central en 1953 y luego en 1960 (Carrasco, 2009).

El surgimiento de episodios inflacionarios críticos desde mediados de la década de 1950 llevó a la implementación de programas antiinflacionarios específicos (Gráfico 3). El primero de estos tuvo

<sup>23</sup> Sobre CORFO, ver Ortega et al. (1989).

lugar durante el segundo gobierno del presidente Carlos Ibáñez (1952-58), quien experimentó con diferentes tipos de programas de estabilización. Entre 1952 y 1955 hubo ocho ministros de Hacienda, cada uno de los cuales ofreció políticas monetarias muy diferentes. La divergencia en enfoques entre, por ejemplo, Guillermo del Pedregal, quien consideraba que la inflación tenía efectos positivos en la economía (una política que se conoció como «pedregalismo»<sup>24</sup>), y las recomendaciones ortodoxas propuestas por Jorge Prat es representativa de esto. La Misión Klein-Saks, que se contrató en 1955 luego de que el gobierno decidiera buscar consejo en el extranjero sobre este tema, fue exitosa mientras el ministro Óscar Herrera Palacios estuvo en su cargo (hasta mediados de 1956), pero finalmente el presidente Ibáñez no estaba dispuesto a seguir las recomendaciones de este programa, temiendo el costo político que conllevaba<sup>25</sup>.

GRÁFICO 3. INFLACIÓN (% VAR. EN IPC) EN CHILE, 1900-1970



Fuente: Basado en Tabla 4.3a de Díaz, Lüders y Wagner (2016).

<sup>24</sup> *Topaze* 1.111, 29 enero 1954.

<sup>25</sup> Sobre esto, Couyoumdjian (2011b); también, Hirschman (1963).

La inflación moderada persistía, y los sucesivos gobiernos la afrontaron en formas diferentes. En estos años se pueden encontrar interesantes argumentos teóricos sobre las causas de la inflación, con algunos autores que señalan factores estructurales, otros factores monetarios, mientras que otros exploraban la posibilidad de una síntesis; todo esto apunta a la existencia de un vigoroso pensamiento económico en Chile<sup>26</sup>. El establecimiento de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en Santiago, y el programa de intercambio entre la Universidad Católica de Chile (PUC) y la Universidad de Chicago, firmado en 1955 bajo el auspicio del predecesor de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, eran presagios de lo que vendría, ya que los economistas de todas estas instituciones participarían en debates económicos nacionales, especialmente sobre la naturaleza de la inflación<sup>27</sup>. Por ejemplo, Tom Davis, un investigador visitante en el Centro de Investigaciones Económicas de la PUC, tuvo varios debates con Aníbal Pinto en las páginas de *Panorama Económico*, una importante revista económica chilena de la época.

Los gobiernos de Jorge Alessandri y Eduardo Frei Montalva implementaron nuevos programas de estabilización. El primero de estos fracasó porque la política de tipo de cambio fijo establecida en 1958 resultó ser incompatible con los aumentos de salarios aprobados por el Congreso, lo que elevó los costos internos, de manera que las exportaciones no eran competitivas y las importaciones resultaban baratas. Frei implementó una novedosa política contra la inflación de costos en 1965, mientras que subió los impuestos para reducir el déficit fiscal<sup>28</sup>. Resulta interesante señalar cómo, conforme a los argumentos de la economía política de las reformas, estas propuestas se relacionaban con el ciclo político; las estabilizaciones llegaban justo después de las elecciones, pero se abandonaban cuando se acercaban nuevos comicios.

<sup>26</sup> Sobre el lado estructuralista: Sunkel (1958); Grunwald (1961). Sobre el lado monetarista, ver Davis (1967) y Felix (1961).

<sup>27</sup> El trabajo más conocido sobre la influencia de estos «Chicago Boys», como se les conoció, es Valdés (1995).

<sup>28</sup> Cauas (1970). Más general, Zahler (1978).

Estos esfuerzos de estabilización también estuvieron asociados con cambios en la moneda nacional. En 1960 se creó una nueva unidad monetaria, el escudo, que reemplazaría al peso a razón de 1.000 pesos por escudo. Luego, en 1975, se restableció el peso, ahora con una tasa de 1.000 escudos por peso. Las tasas de conversión involucradas dejan en claro la gravedad que había alcanzado la inflación<sup>29</sup>.

## BANCA Y FINANZAS, 1898-1970

Como escribió la Misión Kemmerer en su «exposición de motivos» de la legislación bancaria que propusieron, antes del trabajo que realizó este equipo se podía decir que «no hay ley de banca en Chile» (Kemmerer, 1926b). La ley de bancos de 1860 no incluía ninguna provisión sobre las diferentes operaciones que podían efectuar los bancos y otras empresas, como son la recepción de depósitos o el descuento de facturas. La Misión Kemmerer redactó una nueva ley de bancos que entró en vigor en 1925; esta ley era similar a la propuesta por la Misión en Colombia, y tendría una larga vida, experimentando solo cambios menores en 1960 y 1975, antes de la crisis económica de principios de la década de 1980<sup>30</sup>.

Frente a las reformas de Kemmerer hubo reacciones encontradas por parte de la comunidad financiera, y más de un banquero se quejó de que ¡había demasiada estabilidad! En 1926, Walter van Deusen, quien había sido recomendado por Kemmerer como gerente del Banco Central, escribió al profesor de Princeton:

Philippi [Julio Philippi, Superintendente de Bancos] me contó una sabrosa anécdota anoche. Es el mayor cumplido que se le ha dado al Banco Central. Un representante del Banco Italo Belga que vino aquí desde la sede central en Europa llegó a su oficina ayer furioso con la ley del Banco Central. Dijo que desde que esta ley entró en vigor no había habido movimiento en el cambio y que su banco por tanto no había

<sup>29</sup> Sobre esto ver la caricatura de Lukas, en *El Mercurio* (3 febrero 1985), reproducidas en Couyoumdjian (1985).

<sup>30</sup> Morand (2000). En: [http://www.sbif.cl/sbifweb3/internet/archivos/DISCUR-SOS\\_1732.pdf](http://www.sbif.cl/sbifweb3/internet/archivos/DISCUR-SOS_1732.pdf).

podido obtener las ganancias que solía obtener, y que si no se hacía algo de inmediato para restaurar las viejas fluctuaciones, cerrarían sus oficinas de inmediato<sup>31</sup>.

En efecto, las transacciones en letras de cambio y oro eran una parte importante de las operaciones en las bolsas de Santiago y Valparaíso. Entre 1918 y 1925 alcanzaban en promedio un 27 por ciento del total. En el caso de Valparaíso, la capital comercial de Chile en esa época, las transacciones en letras y oro eran casi 36 por ciento. Luego de una caída en 1926, las operaciones en letras de cambio y oro se recuperaron, a pesar de las operaciones del Banco Central, y continuaron hasta 1931, cuando se impusieron controles de cambio (Couyoumdjian, Millar y Tocornal, 1993).

Luego del abandono del patrón oro en 1932, el tipo de cambio experimentó continuas fluctuaciones. La crisis en la balanza de pagos llevó a controles de cambio y el desarrollo de un mercado negro. Las autoridades estaban bien conscientes de esto, como se puede ver en las memorias del Banco Central que hacen referencia a una «cotización en el mercado libre» (Banco Central de Chile, 1951). También se controló rigurosamente el comercio exterior, con aranceles altos y exigencias de permisos para importar, lo que dio la oportunidad de enriquecimiento personal a los que otorgaban los permisos. El Banco Central puso en práctica un sistema de tipos de cambio múltiples con una tasa deliberadamente baja para las exportaciones de cobre de las grandes compañías mineras estadounidenses, en efecto, un impuesto que se convirtió una fuente importante de entradas. En 1952 los diferenciales de tipos de cambio aún representaban el 8 por ciento de los ingresos fiscales totales (Díaz, 2005). Por otro lado, los cambios múltiples proporcionaban un mecanismo para fomentar las exportaciones de ciertos artículos, como el oro, lo que permitía utilizar las divisas obtenidas para importar determinados artículos cuya importación estaba prohibida o fuertemente gravada<sup>32</sup>.

Hacer frente a la inflación mediante los controles de precios y otras regulaciones resultó ser políticamente más fácil que

<sup>31</sup> W. Van Deusen a E. W. Kemmerer, 14 septiembre 1926, EWKP, Caja 89, expediente 2.

<sup>32</sup> No se han explorado completamente las complejidades de los múltiples tipos de cambio en Chile. El mejor estudio sobre el tema es Baerresen (1966). En el caso del oro, ver Millán (2001) y Couyoumdjian, Millar y Tocornal (1993).



implementar reformas macroeconómicas (Brahm, 1999). Estas restricciones tomaron diferentes formas. Uno de estos programas se llevó a cabo en los primeros años del segundo gobierno de Ibáñez (1952-58). En un país impregnado de principios estatistas era bastante extraño que el Estado no tuviera un banco propio, exceptuando la Caja Nacional de Ahorro, creada en 1884, que operaba como un banco comercial, y otras tres instituciones de crédito especializadas: la ya mencionada Caja de Crédito Hipotecario, la Caja de Crédito Agrario y el Instituto de Crédito Industrial, los últimos dos creados en la década de 1920. En 1953, el gobierno de Ibáñez procedió a fusionar estas instituciones para formar el Banco del Estado, para coordinar y centralizar las instituciones crediticias del Estado (Zilci, 1993). La posición del banco mejoró en 1959, cuando el gobierno dispuso que todas las reparticiones fiscales y varias instituciones del sector público depositaran sus fondos en una sola cuenta general con el Banco del Estado, lo que permitía al gobierno compensar sobregiros de una subcuenta con saldos a favor en otra<sup>33</sup>.

Dejando de lado las consecuencias microeconómicas más generales de estas políticas, en términos de la asignación de recursos en la economía, el sector financiero sobrevivió estos períodos altamente regulados. Para hacerlo, los actores económicos tienen que ajustarse a su entorno, y a lo largo del siglo XX los sectores bancarios y de las finanzas aprendieron cómo lidiar con un entorno caracterizado por una inflación persistente y fluctuante, devaluación de la moneda y, finalmente, el establecimiento de controles de crédito.

Para esta sobrevivencia fue crucial el establecimiento de diferentes tipos de redes, incluyendo relaciones con empresas del Estado y empresas industriales. Con tasas de interés reales negativas y escasez de crédito (resultado de la imposibilidad de incorporar cláusulas de indexación de préstamos bancarios a inflación), se hizo más común la imbricación entre directorios de bancos y empresas industriales y comerciales. En algunos casos eran los bancos o sus accionistas los que invertían en estas compañías y ejercían influencia, como ha señalado Ricardo Lagos<sup>34</sup>. En otros, los controladores de las empresas en cuestión invitaban a los directores o gerentes de bancos a

<sup>33</sup> DFL N° 1, 9 mayo 1959 en: [www.leychile.cl/Navegar?idNorma=192316](http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=192316).

<sup>34</sup> Esto se puede deducir de una examinación de la información en Lagos (1962).

ingresar a sus directorios para obtener un mejor acceso a créditos, o incluso creaban sus propios bancos, como fue el caso del Banco de Crédito e Inversiones, controlado por la familia Yarur, dedicada a la manufactura textil.

Con las tasas de interés reales negativas hubo una virtual ausencia de emisiones de bonos corporativos y bajas tasas de ahorro interno, excepto durante los años del experimento del gobierno de Alessandri con un tipo de cambio fijo<sup>35</sup>. Como los bancos estaban excluidos del arbitraje en el mercado cambiario, las ganancias provenían principalmente de préstamos y comisiones. Los bancos no se vieron afectados por tasas de interés negativas, porque no estaban prestando su propio dinero sino el de sus depositantes o del Banco Central, que ofrecía facilidades de redescuento. Por otro lado, si los prestatarios estaban pagando un interés negativo, no les importaba mucho cancelar cobros adicionales, como ser comisiones sobre letras descontadas o entregadas en garantía por sobregiros en cuenta corriente.

Para promover el crecimiento económico, el gobierno autorizó la creación de bancos de desarrollo para financiar proyectos de largo plazo, a los cuales se les permitía hacer préstamos indexados<sup>36</sup>. Esto llevó a la creación, en 1967, de la Unidad de Fomento (UF) como unidad de cuenta. Su valor inicial era de 100 escudos, que se ajustaría cada tres meses de acuerdo a variaciones en el índice de precios al consumidor. Al mismo tiempo, los bancos hipotecarios y el Banco del Estado fueron autorizados para otorgar préstamos indexados, ampliando así este mecanismo para proteger el valor del capital involucrado<sup>37</sup>. En 1975, en un período de alta inflación, el reajuste se hizo todos los meses y en 1977, diariamente<sup>38</sup>.

<sup>35</sup> Sobre esta represión financiera, ver Cruzat (1969); agradecemos a José Díaz por esta referencia. Sobre las tasas de interés negativas, ver Carrasco (2009), quien señala que el Banco Central mantuvo una tasa de descuento constante entre 1933 y 1951.

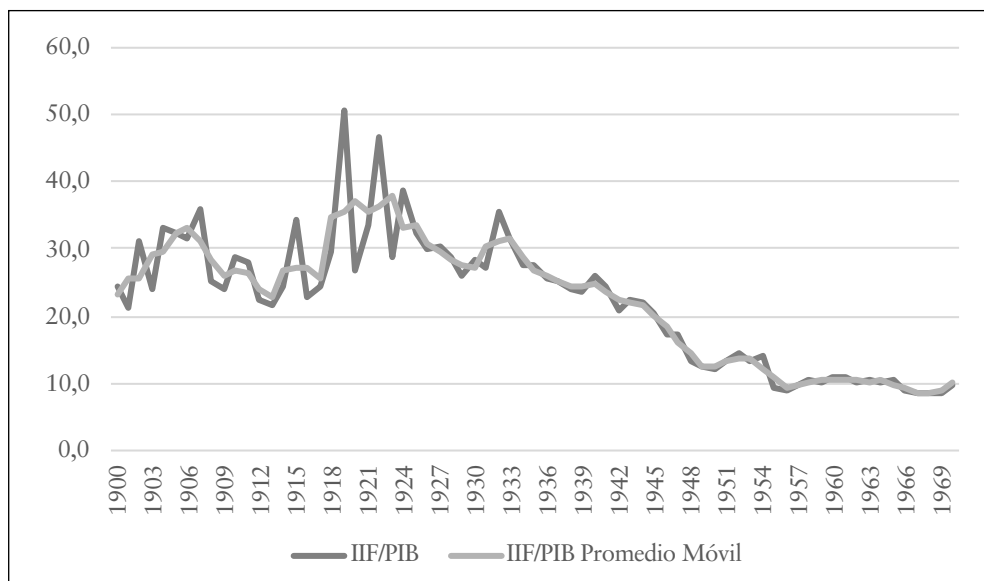
<sup>36</sup> Ver Ley N° 16.253, 19 mayo 1965 en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=28355>

<sup>37</sup> Ver Decreto del Ministerio de Hacienda N° 40, de 20 enero 1967 en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=99246&tipoVersion=0>

<sup>38</sup> Decreto del Ministerio de Hacienda N° 280, de 1 abril 1975 en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=99254>; Decreto N° 613, 14 julio 1977 en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=74524&idParte=0&idVersion=0>

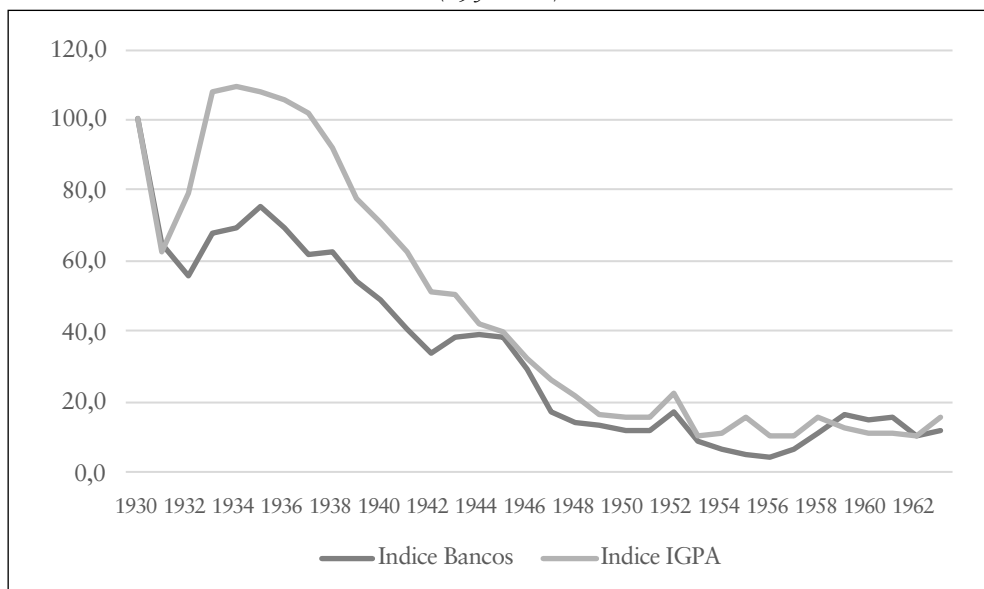
Otra forma de mirar al problema que hemos estado considerando es examinar la profundidad del mercado financiero. El índice de intermediación financiera representa la suma de depósitos bancarios, deuda pública interna, hipotecas y capital en acciones como un porcentaje del PIB, y el Gráfico 4 muestra su evolución de 1900 a 1970.

GRÁFICO 4. ÍNDICE DE INTERMEDIACIÓN FINANCIERA (IIF), 1900-1970



Fuente: Basado en Tabla 6.8 de Díaz, Lüders y Wagner (2016).

Esta trayectoria está acorde con la evidencia presentada en la historia de la Bolsa de Valores de Santiago, que muestra un declive constante del índice de precios desde la Gran Depresión (Gráfico 5). Los bonos sufrieron una tendencia similar. La cotización promedio anual de bonos hipotecarios de 6 por ciento cayó 83,0 por ciento en su valor nominal en 1932 a 45,4 por ciento en 1960 (Mamalakis, 1985).

GRÁFICO 5. ÍNDICE DE PRECIOS REALES DE LA BOLSA DE VALORES, 1930-1963  
(1930=100)

Fuente: Basado en Tabla 4.3a de Díaz, Lüders y Wagner (2016) y Tablas V.2, V.4 de Couyoumdjian, Millar y Tocornal (1993).

En general, en las décadas de 1950 y 1960 hubo un crecimiento gradual en el sentimiento de frustración económica (Pinto, 1958). Esto fue acompañado, en la década de 1960, de una creciente polarización social. Se propusieron nuevos experimentos políticos, los que terminaron en la victoria de Salvador Allende y su propuesta de «socialismo a la chilena» en las elecciones presidenciales de 1970.

## EPÍLOGO

Después de un inicio relativamente exitoso, asociado a un auge económico impulsado por una mayor demanda, hacia mediados de 1972 el experimento socialista del gobierno de la Unidad Popular estaba generando graves consecuencias económicas. La nacionalización de importantes sectores de la economía, incluyendo los bancos, junto con un extenso sistema de controles económicos, agotó la capacidad productiva de la economía, y para mediados de 1973 condujo a una grave escasez en distintos sectores. Por su lado, el

desorden monetario y fiscal llevó a la hiperinflación (con una tasa de más del 600 por ciento a fines de 1973). Finalmente, este gobierno llegó a su fin de forma trágica.

El gobierno militar que tomó el control en septiembre de 1973 tuvo que implementar medidas urgentes frente a la crisis económica. En 1975 se inició un programa de ajuste estructural dirigido por un grupo de «Chicago Boys», que pasaron a ocupar puestos claves en el equipo económico. Desde un punto de vista macroeconómico, este programa atacaba la inflación a través de sus causas fiscales. Desde un punto de vista microeconómico, ello involucró una liberalización de la economía (Larraín y Vergara, 2001). Todo esto llevó a un impacto agudo en la demanda agregada (en el contexto de una recesión internacional) y una profunda reasignación (estructural) de recursos en la economía.

Desde un punto de vista monetario y financiero, el sector bancario, que había pasado a manos del Estado durante los años de Allende, se reprivatizó a mediados de la década de 1970. Las ventas por parte del gobierno de paquetes de acciones de diferentes bancos tuvieron la consecuencia no prevista de concentrar las participaciones accionarias en el sector bancario, como también en otras industrias, lo que revirtió la tendencia hacia una mayor dispersión de la propiedad accionaria de las grandes sociedades anónimas. Al mismo tiempo, se persiguió una mayor integración hacia los mercados de capitales internacionales, dada la falta de capital doméstico.

El nuevo sistema de financiamiento de pensiones representó un cambio importante en el mercado de capitales local, en la medida en que los fondos aportados se colocaran en cuentas individuales y eran invertidos en el sistema financiero en lugar de pasar a un fondo común y usados para cubrir pasivos existentes como sucedía antes (Acuña e Iglesias, 2001). La Constitución de 1980 abrió la posibilidad de dictar una Ley Orgánica Constitucional que entregó independencia legal al Banco Central (cosa que se realizó finalmente en 1989), pero la política monetaria se demoró en reducir la inflación a los niveles internacionales mientras las tasas de interés reales se mantenían altas, y en 1979 se implementó una nueva política basada en un tipo de cambio fijo. En 1982 los profundos efectos domésticos de una crisis económica internacional llevaron al colapso de

este sistema. Un desplome en el sector financiero en 1983 expuso la debilidad regulatoria en la liberalización del mercado de capitales (intervenciones previas, en 1981 y 1982, también pueden haber generado un problema de riesgo moral) (Edwards y Cox, 1991). En 1983, el gobierno nuevamente controlaba una parte importante del sector financiero nacional. Durante un tiempo, los procesos de reforma económica iniciados en 1975 parecían peligrar, pero fueron retomados en 1985, y el año siguiente se promulgó una nueva ley de bancos. Cuando el presidente Augusto Pinochet perdió un plebiscito sobre su permanencia en el poder en 1988, el gobierno llamó a elecciones, conforme a la Constitución. La elección que se llevó a cabo en 1989 marcó el inicio de la transición a la democracia, inaugurando un período que se ha caracterizado por un alto crecimiento medio, baja inflación y una creciente integración de la economía chilena a los mercados internacionales.

## REFERENCIAS

- Acuña, R. e Iglesias, A. (2001). La reforma a las pensiones. En F. Larraín y R. Vergara (Eds.), *La transformación económica de Chile* (pp. 430-490). Centro de Estudios Públicos.
- Baerresen, D. W. (1966). *The Multiple Exchange Rate System of Chile: 1931-1955*. Latin American Essay Series N° 2. University of Wisconsin.
- Banco Central de Chile. (1951). *Vigésima Quinta Memoria Anual presentada a la Superintendencia de Bancos, año 1950*. Imprenta Universitaria.
- Briones, I. (2016). Vinculaciones políticas en un régimen de banca libre: el caso de la crisis bancaria de 1878 en Chile. *Revista de Historia Económica-Journal of Iberian and Latin American Economic History*, 34(3), 479-512.
- Beytía, C. (1985). Historia cronológico-jurídica de las emisiones monetarias chilenas desde la Independencia. *Estudios Monetarios* 9.
- Brahm, E. (1999). *Propiedad sin libertad: Chile 1925-1973. Aspectos relevantes en el avance de la legislación socializadora*. Ediciones Universidad de los Andes.
- Carrasco, C. (2009). *Banco Central de Chile 1925-1964. Una Historia Institucional*. Banco Central de Chile.
- Cauas, J. (1970). Stabilization Policy: The Chilean Case. *Journal of Political Economy*, 78(4), 815-825.

- Courcelle-Seneuil, J. G. (1871). *Traité theorique et pratique des opérations de banque*, cinquième édition, Librairie de Guillaumin et Cie.
- Couyoumdjian, J. R. (1985). Notas sobre la historia monetaria de Chile hasta 1960. *Revista Universitaria*, 15, 40-48.
- Couyoumdjian, J. R. (1989). Portales y las transformaciones económicas de Chile en su época: una aproximación. En B. Bravo Lira, *Portales, el hombre y su obra: la consolidación del gobierno civil* (pp. 243-280). Editorial Andrés Bello.
- Couyoumdjian, J. R. (2002). Créditos chilenos, banqueros británicos y Guerra Mundial 1909-1916. *Bicentenario, Revista de Historia de Chile y América*, 1(1), 101-132.
- Couyoumdjian, J. R. (2016). Epílogo. La banca (más o menos) libre, 1878-1898. En J. P. Couyoumdjian (Ed.), *Economía sin banco central. La banca libre en Chile (1860-1898)* (pp. 141-163). Ediciones El Mercurio.
- Couyoumdjian, J. R., Millar, R. y Tocornal, J. (1993). *Historia de la Bolsa de Comercio de Santiago, 1893-1993*. Bolsa de Comercio de Santiago.
- Couyoumdjian, J. P. (2011a). Introducción. En E. W. Kemmerer, *Legislación Bancaria y Monetaria*. Biblioteca Fundamentos de la Construcción de Chile Santiago, Cámara Chilena de la Construcción, Pontificia Universidad Católica de Chile, Biblioteca Nacional de Chile.
- Couyoumdjian, J. P. (2011b). *Reformas económicas e instituciones políticas: La experiencia de la Misión Klein-Saks en Chile*. Universidad del Desarrollo.
- Couyoumdjian, J. P. (Ed.). (2016). *Economía sin banco central. La banca libre en Chile (1860-1898)*. Ediciones El Mercurio.
- Cruzat, M. (1969). Algunas ideas con respecto al mercado de capitales en Chile. *Cuadernos de Economía* 6, 62-72.
- D'Ottone, H. y Cortés, H. (1965). Tasas cambiarias de Chile en relación al dólar y la libra esterlina (1830-1964). *Boletín Mensual del Banco Central de Chile*, 450, 1100-1104.
- Davis, T. E. (1967). Ocho décadas de inflación en Chile, 1879-1959. Una interpretación política. *Cuadernos de Economía*, 4, 65-74, publicado anteriormente en inglés como «Eight Decades of Inflation in Chile, 1878-1958: A Political Interpretation», *Journal of Political Economy* 71: 4 (1963), pp. 389-397.
- Díaz, P. (2005). *Variaciones en la composición del presupuesto de entradas y gastos en Chile, 1881-1999*. Tesis, Instituto de Historia PUC.
- Díaz, J., Lüders, R. y Wagner, G. (2016). *Chile 1810-2010. La República en cifras. Historical Statistics*. Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Drake, P. W. (1984). La misión Kemmerer a Chile: Consejeros norteamericanos y endeudamiento. 1925-1932. *Cuadernos de Historia*, 4, 31-59.
- Drake, P. W. (1989). *The Money Doctor in the Andes: The Kemmerer Missions, 1923-1933*. Duke University Press.

- Edwards, S. y Cox, A. (1991). *Monetarism and Liberalization, The Chilean Experiment*. The University of Chicago Press,
- Espinoza, R. (1913). *La reforma bancaria y monetaria de Chile*. Imprenta Barcelona.
- Felix, D. (1961). An Alternative View of the «Monetarist»-«Structuralist» Controversy. En A. O. Hirschman, *Latin American Issues* (pp. 81-93). Twentieth Century Fund.
- Fetter, F. W. (1931). *Monetary Inflation in Chile*. Princeton University Press.
- Fuentealba, L. (1945). *Courcelle-Seneuil en Chile: errores del liberalismo económico*. Prensas de la Universidad de Chile.
- Grunwald, J. (1961). The Structuralist School on Price Stability and Development: The Chilean Case. En A. O. Hirschman (Ed.), *Latin American Issues: Essays and Comments* (95-123). Twentieth Century Fund.
- Hirschman, A. O. (1963). Inflation in Chile. En *Journeys Towards Progress. Studies of Economic Policy-Making in Latin America*. The Twentieth Century Fund.
- Kemmerer, E. W. (1926a). Chile Returns to the Gold Standard. *Journal of Political Economy*, 34(3), 265-273.
- Kemmerer, E. W. (1926b). *Legislación Bancaria y Monetaria*. Imprenta Universitaria.
- Lagos, R. (1962). *La concentración del poder económico*. Editorial del Pacífico.
- Larraín, F. y Vergara, R. (Eds.). (2001). *La transformación económica de Chile*. Centro de Estudios Públicos.
- Mamalakís, M. (1985). *Historical Statistics of Chile, Vol. 5. Money, Banking and Financial Services*. Greenwood Press.
- Marfán, M. (1984). Políticas reactivadoras y recesión externa: Chile 1929-1938. *Colección Estudios CIEPLAN*, 12, 89-119.
- Maynard, Dr. F. (1858). *Voyages et Aventures au Chili*. Librairie Nouvelle.
- Mayo, J. (1985). Commerce, Credit and Control in Chilean Copper Mining before 1880. En T. Greaves y W. Culver (Eds.), *Miners and Mining in the Americas* (pp. 29-46). Manchester University Press.
- Mayo, J. (1987). *British Merchants and Chilean Development, 1851-1886*. Westview Press.
- Millán, A. (2001). *Historia de la minería del oro en Chile*. Editorial Universitaria.
- Millar, R. (1994). *Políticas y teorías monetarias en Chile. 1810-1925*. Universidad Gabriela Mistral.
- Morand, L. (2000). Apuntes sobre la fiscalización bancaria en Chile. Manuscrito, Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras.



- Muñoz, I. (2016). Los mecanismos de autorregulación de la banca libre chilena. En J. P. Couyoumdjian (Ed.), *Economía sin banco central. La banca libre en Chile (1860-1898)* (pp. 69-111). Ediciones El Mercurio.
- Ortega, L. et al. (1989). *Corporación de Fomento de la Producción. 50 años de realizaciones 1939-1989*. Departamento de Historia, Facultad de Humanidades, Universidad de Santiago de Chile.
- Pinto, A. (1958). *Chile, un caso de desarrollo frustrado*. Editorial Universitaria.
- Redish, A. (2000). *Bimetallism: An Economic and Historical Analysis*. Cambridge University Press.
- Ross, A. (1886). *Los bancos en Chile y la lei que los rige*. Imprenta Excelsior.
- Subercaseaux, G. (1921). *El sistema monetario i la organización bancaria de Chile*. Soc. Imprenta i Litografía Universo.
- Sunkel, O. (1958). La inflación chilena: un enfoque heterodoxo. *El Trimestre Económico*, 25(4), 570-599.
- Superintendencia de la Casa de Moneda y Especies Valoradas. (1943). *La Casa de Moneda de Santiago de Chile 1743-1943*. Superintendencia de la Casa de Moneda y Especies Valoradas.
- Undurraga, J. (1923). *La riqueza mobiliaria de Chile*. Sociedad Imprenta y Litografía Universo.
- Valdés, J. G. (1995). *Pinochet's Economists: The Chicago School of Economics in Chile*. Cambridge University Press.
- Young, W. H. (1916). *A Merry Banker in the Far East (and South America)*. John Lane.
- Zahler, R. (1978). La inflación chilena. En R. Zahler et al., *Chile 1940/1975: Treinta y cinco años de discontinuidad económica* (pp. 17-72). Instituto Chileno de Estudios Humanísticos.
- Zilci, S. (1993). *La creación del Banco del Estado de Chile. Un episodio de la historia inflacionaria chilena*. Tesis, Instituto de Historia Pontificia Universidad Católica de Chile.

## CAPÍTULO 13

# CONSUMO DE ENERGÍA PRIMARIA Y CRECIMIENTO ECONÓMICO EN CHILE, 1844-2010

*César Yáñez*<sup>1</sup>

### INTRODUCCIÓN: OBJETIVOS

En este texto se analiza la trayectoria de la economía chilena a lo largo de los siglos XIX y XX, utilizando como indicador principal el consumo de energías primarias (leña, carbón de leña, carbón mineral, petróleo, hidroelectricidad y gas natural). Hoy es posible realizar este esfuerzo gracias al trabajo colectivo de un numeroso equipo de investigadores chilenos y españoles, que reunieron sistemáticamente series de consumo aparente de energías modernas para todos los

---

<sup>1</sup> Profesor titular, Universidad de Valparaíso.

países de América Latina<sup>2</sup>. Aquí se presentan exclusivamente los resultados para el caso chileno entre 1844 y 2010<sup>3</sup>.

En resumen, hemos podido estimar el consumo de leña, carbón vegetal y carbón mineral desde una fecha tan temprana como 1844. Inicialmente teníamos una economía orgánica, que dependía del suelo, el sol y el agua para procesar alimentos, calefacción y fundir metales con leña y carbón vegetal; y un aporte mínimo de carbón mineral (energía fósil no orgánica), que creció a un ritmo acelerado hasta la segunda década del siglo XX. La importancia de que Chile tuviera carbón mineral en su territorio y que pudiera importarlo con cierta facilidad a través de su comercio con Gran Bretaña y Estados Unidos, permitió la penetración de las máquinas de vapor que se transformaron en el impulso del sector más moderno de la economía chilena (ferrocarriles, minería, fundiciones, maestranzas e industrias de bienes de consumo), que podían incrementar su producción incorporando adelantos técnicos. El petróleo se comenzó a importar en la última década del siglo XIX, primero tímidamente sin conseguir desplazar al carbón mineral del sector moderno de la economía, hasta que en la segunda mitad del siglo XX se convierte en la primera energía consumida por la economía chilena, haciendo retroceder tanto a la leña como al carbón mineral (que a pesar de todo han resistido al paso del tiempo). Complementario al petróleo, el gas natural se ganó una cuota relevante. Sin embargo, la hidroelectricidad, de la

<sup>2</sup> Este trabajo es deudor de los proyectos de investigación «Importaciones y modernización económica en América Latina, 1890-1960», Ministerio de Ciencia y Tecnología de España (BEC2003-00412), y «Energía y economía en América Latina y el Caribe desde mediados del siglo XIX a mediados del siglo XX», Ministerio de Educación y Ciencias (SEJ2007-60445/ECON), que se realizaron entre 2003 y 2010, dirigidos por Albert Carreras en la Universitat Pompeu Fabra. Las últimas contribuciones de este trabajo se hicieron con el soporte de Proyecto Fondecyt 1161425, «Historia de las Transiciones Energéticas y el Cambio Estructural en la Economía Chilena (Siglo XIX a XXI)», en el que César Yáñez es el Investigador Responsable. En la última versión, el autor reconoce la contribución de Sergio Espinoza Sepúlveda, quien se desempeñó como ayudante de investigación del proyecto Fondecyt referido antes.

<sup>3</sup> Las principales publicaciones de los proyectos antes mencionados han sido las de Rubio, Yáñez, Folchi y Carreras (2010); el conjunto de trabajos incluidos en el libro editado por Yáñez y Carreras (2012); y Yáñez, Rubio, Jofré y Carreras (2013). Sobre el caso chileno, véase Yáñez y Jofré (2011); Yáñez y Garrido Lepe (2015, 2017); Yáñez (2017a, 2017b); y Garrido Lepe (2018).

que se esperó tanto en los años de la industrialización, a mediados del siglo XX, no cumplió con las expectativas, manteniendo una cuota siempre menor a la esperada.

La idea principal que subyace a este trabajo es que el consumo de energías primarias fósiles marca la transición hacia la modernidad económica y que su trayectoria contribuye a explicar las tendencias económicas de largo plazo. Esta idea fue defendida primero por Vaclav Smil en su pionero trabajo de 1994 y tuvo continuidad en sus contribuciones de 1985, 2001, 2003, 2005, 2008 (Vaclav Smil, 1994; 2005a; 2005b; 2008). Nosotros mismos hemos defendido esta idea en nuestros trabajos de 2010, 2011 y 2012. En síntesis, lo que se argumenta es que gracias a la contribución de las energías fósiles, carbón mineral específicamente, fue posible superar siglos de rendimientos económicos decrecientes e iniciar una era de incrementos constantes a escala<sup>4</sup>. La revolución industrial inglesa, iniciada a mediados del siglo XVIII, se funda en ese rasgo diferencial (incrementos de productividad apoyado en la potencialidad técnica de la máquina de vapor movida por el carbón), poniendo las bases de un sistema económico capaz de generar excedentes muy por encima del nivel de subsistencia, que a su vez explican la brecha de desigualdad propia de las épocas posteriores<sup>5</sup>. En todo caso, es importante advertir sobre la complejidad de la relación entre crecimiento económico y consumo de energía: la evidencia histórica acumulada señala que existe una estrecha correlación entre ambas variables (a lo largo del siglo XX, las dos se incrementaron en la misma magnitud: dieciséis veces a nivel mundial); sin embargo, la cantidad de energía por producto (intensidad energética) y la trayectoria de la eficiencia energética no es similar en todos los países, ni siquiera entre países de igual nivel de desarrollo económico. Las características del desarrollo tecnológico, las políticas económicas, la dotación de recursos naturales

<sup>4</sup> Por rendimientos constante a escala se entiende el aumento del producto más rápido que el aumento de los factores productivos (capital, tierra y trabajo).

<sup>5</sup> Dos tradiciones de la historia económica confluyen aquí con la historia de la energía de Vaclav Smil. Una es la que estudia la revolución inglesa representada en los estudios de Wrigley (2010) y Allen (2009), solo para citar las obras más recientes. Otra es la historia de las grandes tendencias económicas globales, representadas por la obra seminal de Pomeranz (2000).

energéticos y la dependencia energética ayudan a explicar las diferencias entre las trayectorias nacionales.

El objetivo de este trabajo, entonces, es revisar cómo se inserta la economía chilena en esta trayectoria de modernización, analizando en particular la correlación existente entre el PIB de Chile y su consumo de energía primaria<sup>6</sup>. La evidencia reunida sobre el consumo de energías modernas nos sugiere que Chile fue tocado por la fortuna<sup>7</sup> al poseer yacimientos carboníferos en la zona de Arauco y Concepción (al sur del país), los que se comenzaron a explotar en la década de 1840, período que se puede considerar como temprano en el contexto latinoamericano e internacional<sup>8</sup>. La introducción creciente de carbón mineral en el sistema económico chileno, desde mediados del siglo XIX, estaría detrás del *boom* económico de la época, que habría sido impulsado por la modernización del sistema productivo, reflejado en mejoras de productividad. El resultado habría sido que, a fines del siglo XIX, Chile se situaba como un país de renta media y enfrentaba los dilemas de superar lo que hoy llamamos la «trampa del ingreso medio».

Alejandro Foxley planteó en 2012 que Chile y otros países de América Latina, con rentas de entre 9.000 y 22.000 US\$ a PPP, se encontraban «a medio camino de convertirse en economías avanzadas» (Foxley, 2012). Nuestra contribución, en su primera parte, es afirmar que esto ya era así un siglo antes y que la causa principal fue la

<sup>6</sup> Que existe una relación estrecha entre el consumo de energía primaria y el producto ha sido demostrado empíricamente en una multitud de estudios. Probablemente quien mejor exprese esto es David Stern en su trabajo de 2015. El argumento apunta a que, existiendo esa alta correlación, no se puede establecer una clara dirección de causalidad, ya que las pruebas estadísticas muestran resultados contradictorios: causalidad desde el producto a la energía o viceversa e incluso neutralidad. El camino más novedoso que se explora en esta dirección es considerar a la energía como un factor del producto, el que aún no ha demostrado resultados definitivos. Para conocer en detalle la bibliografía sobre este tema, se recomienda la tesis de licenciatura de Espinoza (2016).

<sup>7</sup> La alusión a la fortuna tiene que ver con el debate que suscitó el trabajo Sachs y Werner (2001) respecto a la «maldición» o «bendición» de los recursos naturales para el crecimiento económico de los países en desarrollo.

<sup>8</sup> Chile, durante todo el siglo XIX, fue el principal productor de carbón mineral de América Latina, en el siglo XX se sumaron Argentina y Colombia. Este último país ha llegado a ser uno de los grandes productores mundiales desde la segunda mitad del siglo XX. Véase Yáñez, Rubio, Jofré y Carreras (2013).

introducción del carbón mineral en actividades de producción y transporte, con un componente importante de combustible nacional. Sin embargo, en el breve siglo XX que va desde 1914 a 1990, el país habría enfrentado restricciones relevantes en el suministro de combustibles, que habrían ejercido una influencia negativa sobre la modernización económica. La alta dependencia externa del petróleo habría dado lugar a una complicada transición entre las energías fósiles, haciendo que la adopción del petróleo y de los motores de combustión substituyeran con dificultades a las máquinas de vapor. Una matriz energética muy rígida, a su vez, habría estado detrás del retraso que tuvo Chile para electrificarse, lo que habría también afectado negativamente el proceso de industrialización, necesariamente intensivo en energías modernas.

Este capítulo se organiza a partir de esta Introducción, en que se declaran los objetivos del escrito; seguido de un apartado en que se analiza la relación entre consumo de energía y crecimiento económico, poniendo especial atención a la evolución de la intensidad energética (unidades de energía por unidad de producto —PIB—); a continuación, se explica la importancia que tuvo el carbón mineral en el siglo XIX para modernizar las estructuras económicas; seguido de un análisis de los cambios en el consumo de energía del siglo XX, en especial la transición desde el carbón al petróleo y la penetración de la electricidad en la economía chilena. Por último y a modo de conclusión, se ofrece una reflexión sobre las lecciones que la historia energética deja para la historia económica chilena, apuntando hacia la debilidad de la producción eléctrica, en particular la hidroeléctrica.

## CONSUMO DE ENERGÍA Y CRECIMIENTO ECONÓMICO EN CHILE

La relación entre el consumo de energías modernas y el crecimiento económico de Chile en el largo plazo coincide en grandes rasgos con las afirmaciones de Smil, a la vez que ponen de manifiesto las particularidades del caso chileno (véase el Cuadro 1). En primer lugar, a lo largo del siglo XX, la expansión del consumo de energía y la del PIB (a paridad de poder de compra) corrieron tan parejas como lo expresa la experiencia internacional: la energía y el PIB crecieron 29,5 veces entre 1900 y 2005. En todo caso, la media mundial, tal como la

presenta Smil, se multiplicó solo por dieciséis en ambos indicadores<sup>9</sup>; guarismo que Chile alcanza a mediados de la década de 1990. El fuerte crecimiento económico de la década del cambio del siglo XX al XXI explica la diferencia entre Chile y la media mundial. Por encima de cualquier especificidad histórica, lo que queda demostrado es que la economía chilena ha requerido de cantidades proporcionales de energía para sostener su crecimiento económico. La economía chilena también sigue la tendencia internacional cuando se mira la evolución de la intensidad energética (unidad de energía por unidad de producto): en 1900, Chile requería 126 unidades de energía por unidad de producción, idéntica cantidad que en el 2005. Eso sí, a diferencia de las experiencias de los países que analiza Smil (2000), en que observa una constante declinación de la intensidad energética, en Chile se siguen etapas de contracción y expansión bastante erráticas después de 1930.

CUADRO 1. CONSUMO DE ENERGÍA Y CRECIMIENTO ECONÓMICO

AÑO	Consumo aparente de energía en TEP*					Producto e intensidad energética	
	Total	Carbón	Petróleo	Gas natural	Hidroelectricidad	PIB (en miles de dólares de 1990)	Intensidad energética
1850	25	25				1.313	19
1900	816	800	16			6.492	126
1930	2.047	889	981		117	12.195	168
1950	2.835	1.848	1.169		182	22.352	127
1970	7.290	1.225	4.455	1.130	480	49.011	149
1990	11.729					84.038	139
2005	24.151	2.758	11.300	7.831	2.262	191.954	126
2010	19.940	4.528	8.606	4.935	1.871	231.846	86
2015	22.891	7.556	9.234	4.070	2.031	280.915**	81

\*El consumo aparente se estima sumando la producción y la importación de cada una de las energías, menos las exportaciones de cada energía. Se expresan en toneladas equivalentes de petróleo (TEP), para que se puedan sumar los diferentes tipos de energía en la columna Total, en una única medida.

<sup>9</sup> Smil escribió en 2000: «An impressive correlation is revealed by comparing the global consumption of commercial energy with the best available reconstruction of the world's economic product during the twentieth century [done in constant monies, and using purchasing power parities to convert gross domestic products (GDP)]: Growth rates of both variables coincide almost perfectly, showing an approximately 16-fold increase in 100 years» (Smil, 2000, p. 36).

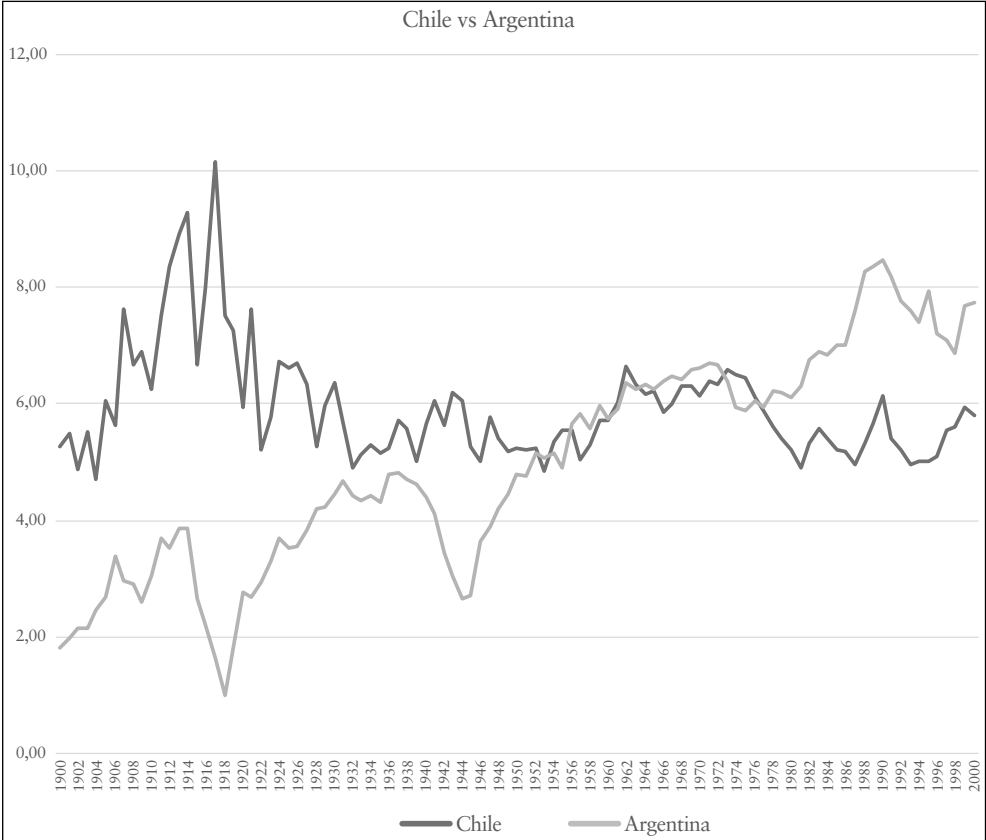
\*\*Dato correspondiente al Banco Central de Chile.

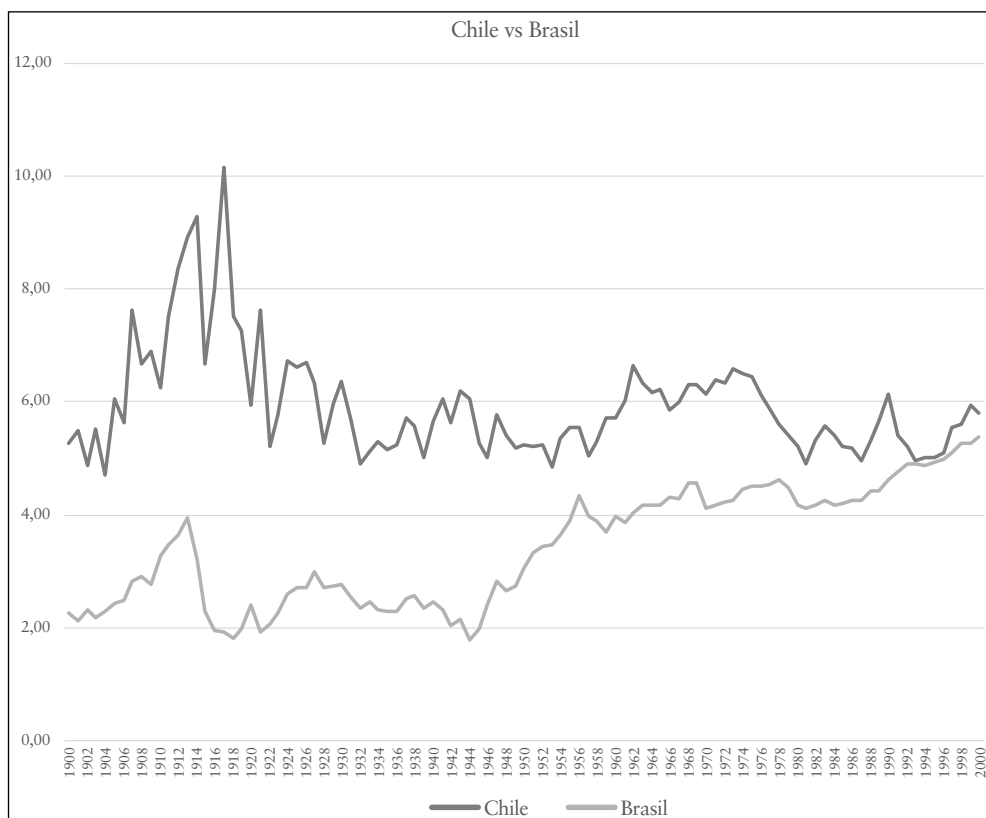
Fuente: Hasta 1930 se pueden consultar los datos en Yáñez y Jofré (2011). Las series de carbón están disponibles en Yáñez, Rubio, Jofré y Carreras (2013). Los datos de petróleo, gas natural e hidroelectricidad, en Yáñez (2021). Los PIB son los publicados por Maddison Project (<http://www.ggdc.net/maddison/oriindex.htm>). Revisado el 29 de mayo de 2018).

La evidencia empírica más reciente señala que los procesos de desarrollo económico tuvieron una fase inicial en que se consumió cada vez más energía por unidad de producto, para posteriormente cambiar hacia una tendencia inversa (Nilsen, Kander y Warde, 2018). El cambio técnico fue crucial al respecto. Convertidores energéticos más eficientes permitieron que aquellos países que aceleraban el incremento de la producción lo hicieran aumentando la productividad con el recurso a maquinaria, que a su vez ahorra energía. Eso sí, las trayectorias específicas fueron muy disímiles, obedeciendo a aspectos históricos específicos.



GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN DE LA INTENSIDAD ENERGÉTICA DE CHILE, COMPARADA CON ARGENTINA Y BRASIL (TEP POR UNIDAD DE PIB A PPA)





Fuente: Para Argentina y Brasil, los datos fueron tomados de Jofré (2013). Los datos chilenos, de Yáñez (2019).

La evolución de la intensidad energética de la economía chilena muestra una expansión constante en la segunda mitad del siglo XIX hasta 1917. Es el período en que el carbón mineral y las máquinas de vapor asumen todo el protagonismo. La entrada de combustibles derivados del petróleo durante la Primera Guerra Mundial, que introdujo los motores y las turbinas a combustión interna, dio lugar a un brusco cambio en la tendencia hasta 1930. De ahí en adelante, el comportamiento de la intensidad energética ha marcado una tendencia hacia la estabilidad con relativamente poco intensas variaciones de corto plazo. En cambio, Argentina y Brasil desde la década de 1940, coincidiendo con las políticas de industrialización, arrancan una etapa de incremento en su consumo de energía por

unidad de producto (véase el Gráfico 1), algo que Nilsen, Kander y Warde (2018) también observan en las economías de planificación central de la Europa del Este. A diferencia de Inglaterra y Alemania, que reducen su intensidad energética una vez alcanzados sus mayores niveles (Inglaterra desde la década de 1880 y Alemania desde inicios del siglo XX)<sup>10</sup>.

Lo valioso de comparar las trayectorias de largo plazo de las intensidades energéticas es mirar sus tendencias. Inglaterra, que había llegado a su madurez industrial a mediados del siglo XX<sup>11</sup>, comienza a reducirla en el momento en que deja de crecer extensivamente sobre sus recursos fósiles y empieza a buscar mayor eficiencia energética. Algo similar ocurre con Alemania, pero tres décadas después. En ambos casos, la reducción de la intensidad energética es una tendencia histórica de largo plazo que se proyecta hasta la actualidad. Chile, en cambio, solo tiene cinco años de fuerte reducción entre 1917 y 1922, seguido de un largo período de comportamiento errático, con una pronunciada tendencia al estancamiento, en que la intensidad energética ni crece ni disminuye en el largo plazo. Esta tendencia contrasta manifestamente con la que siguen Argentina y Brasil, que incrementan la energía por unidad de producto.

La causa de este estancamiento probablemente esté en las características de la transición energética dentro de las energías fósiles —el paso del carbón mineral al petróleo— y la escasa importancia de la energía hidroeléctrica dentro de la matriz energética chilena. En 1970, la hidroelectricidad apenas representaba el 6,5% del consumo primario de energía en Chile y en el 2005, menos del 10%. Y el efecto probable ha sido una economía con una creciente dependencia energética y restricciones para aumentar el consumo de energía, sobre todo en momentos en que las industrias requerían un abastecimiento fluido y barato de electricidad.

<sup>10</sup> Véase el gráfico 3 de Nilsen, Kander y Warde (2018, p. 79).

<sup>11</sup> Crafts, Leybourn y Mills (1989).

## EL CARBÓN MINERAL, LA CLAVE DE LA PROSPERIDAD CHILENA DEL SIGLO XIX

Cien años antes de que Alejandro Foxley llamara la atención sobre la trampa de las economías de ingreso medio, Chile enfrentaba una situación similar. Incluso desde finales del siglo XIX, la economía chilena (como la argentina y uruguaya) mostraba un dinamismo que se traducía en un PIB por habitante que se podría asimilar al de un país de ingreso medio, un poco por encima de Italia, España y Suecia, aunque lejos del Reino Unido (véase el Cuadro 2).

La historiografía ha argüido razones institucionales para explicar la prosperidad chilena del siglo XIX<sup>12</sup>, olvidando analizar los cambios en la estructura productiva que están asociados a la introducción de fuentes de energía fósil en el sistema productivo. ¿Hasta qué punto podemos explicar la prosperidad económica chilena del siglo XIX, llegando hasta 1913, solo con el consenso de las élites para imponer el orden social oligárquico? Luis Ortega (2006) ha intentado una explicación diferente, pero no ha llegado a esclarecer cuán importante fue que Chile se incorporara a las economías con base energética inorgánica a mediados de la década de 1840.

CUADRO 2. PIB POR HABITANTE A PPA (US\$ DE 1990) Y TASAS DE CRECIMIENTO INTERANUAL, 1800-1913

Año	Chile	Argentina	Uruguay	América Latina 8°	España	Italia	Suecia	Reino Unido
1800	626	931	1.036		916	1.363	857	2.097
1820	605	998	1.165	639		1.511	888	2.074
1850	910	1.251	1.468		1.079	1.481	1.076	2.330
1870	1.290	1.468	2.181	794	1.207	1.542	1.345	3.190
1890	1.966	2.416	2.174	1.052	1.624	1.690	1.635	4.009
1900	2.194	2.875	2.219	1.181	1.786	1.855	2.083	4.492
1913	2.899	3.797	3.310	1.586	2.056	2.305	2.874	4.921

<sup>12</sup> La versión moderna de estas interpretaciones, que vienen de la historia política, se puede consultar en Stuen (2000). Una visión matizada de los enfoques institucionalistas, con origen en la historia económica, se puede ver en Yáñez (2010) y en Bértola (2011).

Tasas de crecimiento								
1800-1820	-0,17	0,35	0,59			0,52	0,18	-0,06
1820-1850	1,37	0,76	0,77			-0,07	0,64	0,39
1850-1870	1,76	0,8	2		0,56	0,2	1,12	1,58
1870-1890	2,13	2,52	-0,02	1,42	1,49	0,46	0,98	1,15
1890-1900	1,1	1,75	0,21	1,16	0,96	0,94	2,45	1,14
1900-1913	2,4	2,16	3,12	2,29	1,09	1,68	2,51	0,7

\*Incluye Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú, Uruguay y Venezuela.

Fuente: Maddison Project. Tomado de <http://www.ggdgc.net/maddison/oriindex.htm>. Revisado 29 de mayo de 2018.

Los precedentes de la era del carbón son poco conocidos. La historia de la energía en Chile apenas se ha comenzado a escribir. Una estimación realizada a partir del número de habitantes y su distribución en el territorio permite afirmar que en 1843 se producían y consumían 1,5 miles de millones de quintales métricos de leña (madera), que equivalían a 542 toneladas equivalente de petróleo. De estos, el 70% correspondían a la zona central del país, entre el río Aconcagua y el río Maule, donde se concentraba la mayor parte de la población. Adicionalmente, la región nortina conocida como el Norte Chico tenía poca vegetación susceptible de ser usada como combustible; y la zona sur, rica en bosques, era escasamente habitada.

El combustible principal del país era la leña y el recurso existía. Su uso principal era el procesamiento de alimentos en el espacio doméstico y la calefacción de los hogares. Una fracción, muy difícil de precisar aún, se destinaba a la fundición de metales. Mauricio Folchi (2001) ha documentado con fuentes cualitativas la deforestación del Norte Chico a causa del uso intensivo de la leña para la fundición de cobre. Antes, en el siglo XVIII, el auge de la minería del oro dio lugar al uso de una variedad de técnicas para moler el mineral que se han terminado conociendo como el «molino chileno», que se adaptó a la energía hidráulica; a la vez que se usaban antiguas técnicas incas con energía humana y animal<sup>13</sup>.

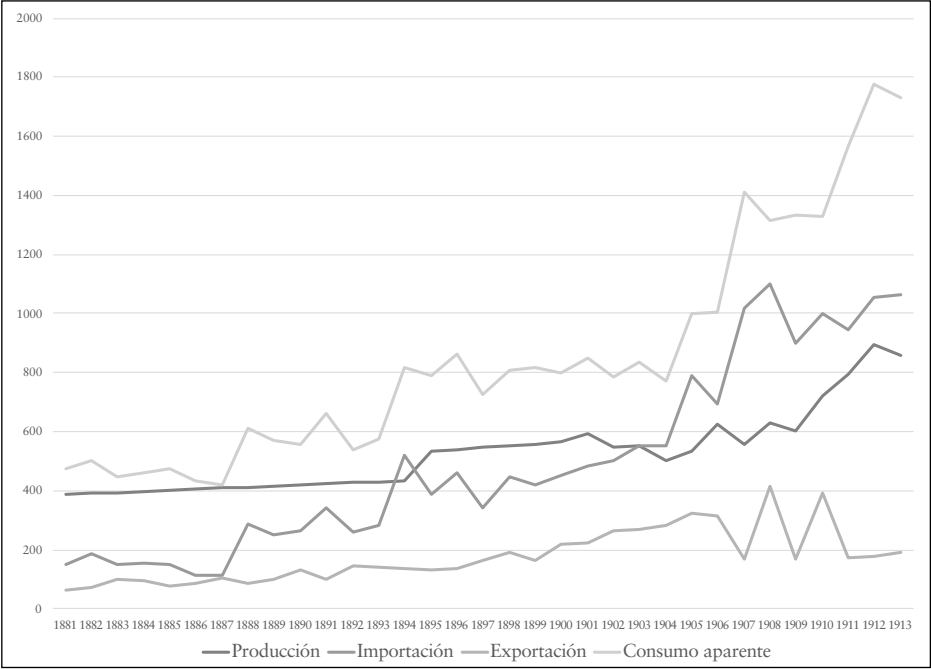
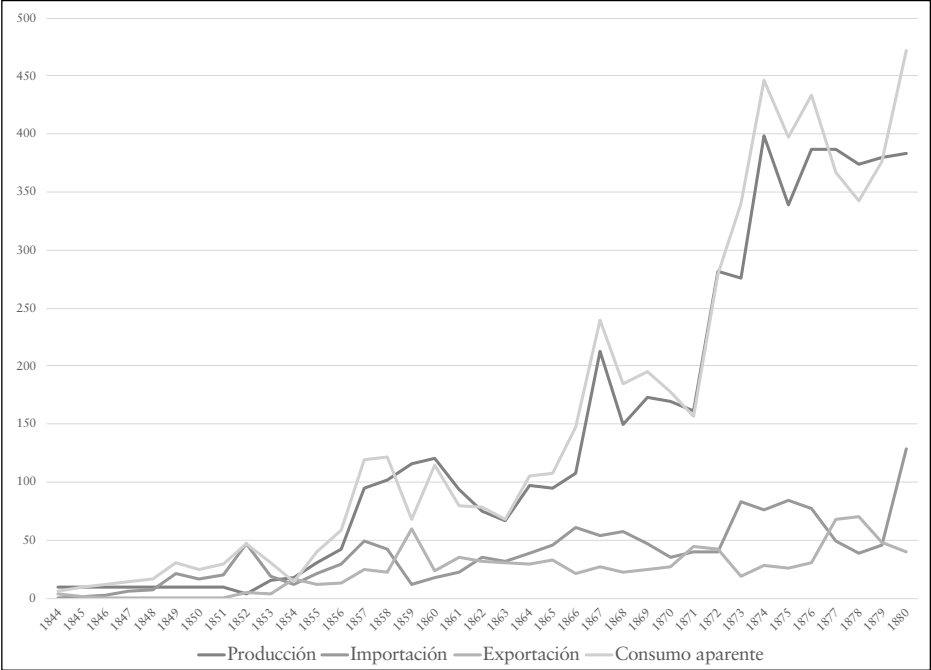
<sup>13</sup> Herrera (2015) dice textualmente: «Fue en el siglo XVIII cuando en Chile se amplió la producción de oro en las mismas regiones de los lavaderos de los

Hasta que no entró el carbón mineral como combustible (desde los años 1840, pero sobre todo desde los 1850), la economía siguió su ritmo de crecimiento cansino, propio de las economías orgánicas. Solo a partir de la década de 1840 Chile entró en la modernidad económica de rápido crecimiento, gracias al ingreso de las máquinas de vapor en el escenario (véanse el Cuadro 2 y los Gráficos 2 y 3). En efecto, Chile aceleró su crecimiento económico en la primera mitad del siglo XIX —véanse las tasas de crecimiento en el Cuadro 2—, lo que se explica sobre todo por la introducción de carbón mineral en sus actividades económicas. La «ruta al capitalismo» de Chile, parafraseando a Ortega, está plagada de carbón mineral. Únicamente, se puede abandonar la trampa malthusiana de los rendimientos decrecientes y crecer a tasas constantes del 1,73% anual acumulado en todo un siglo, el XIX (nótese que en el siglo XX, la tasa anual de crecimiento acumulado fue de solo 1,6%), si se deja de depender en exclusiva de las fuentes de energía orgánica. El hecho de que Chile pusiera en explotación sus minerales carboníferos de la zona de Concepción en la década de 1840, y que estuviera en la ruta de los barcos ingleses que usaban máquinas de vapor para acceder a las rutas del océano Pacífico, explican las ventajas que tuvo Chile frente a los otros países latinoamericanos, solo comparable a los esfuerzos hechos por la economía cubana (Yáñez, 2010; Yáñez y Jofré, 2011; Yáñez, Rubio, Jofré y Carreras, 2013).

---

siglos anteriores con el proveniente de filones y betas subterráneas. Con esto creció el uso del trapiche mineros y los molinos de pizones, movidos por agua. [...] Los pequeños propietarios continuaron usando los marayes (pequeños molinos prehispánicos de minerales de origen incaico), los molinos artesanales accionados por animales de tiro o fuerza humana o llevando sus minerales a grandes ingenios».

GRÁFICO 2. CONSUMO APARENTE DE CARBÓN 1844-1913, TONELADAS MÉTRICAS



Fuente: Yáñez y Jofré (2011).

Entre 1844 y 1913 Chile consumió 33,8 millones de toneladas de carbón (TEP), comenzando por 6.314 TEP hasta alcanzar 1,7 millones TEP. La progresión se puede ver en el Gráfico 2. Las constantes fueron que Chile produjo carbón mineral en todo este período, siempre exportó una fracción pequeña hacia los países vecinos (especialmente a Bolivia) y complementó las necesidades de su economía con importaciones, las que llegaron principalmente del Reino Unido, Estados Unidos, Alemania, Francia y Bélgica (ocasionalmente también desde Australia). Sin embargo, el período no es homogéneo y hay un cambio importante a partir de 1880. Antes, casi todo el consumo de carbón era de origen nacional, cubriendo las necesidades de la fundición de metales, la elaboración de ladrillos refractarios, la molinería y fabricación de alimentos, y sobre todo de los ferrocarriles a partir de 1851, cuando se inicia la escalada más pronunciada (Yáñez y Jofré, 2011). La tasa de crecimiento del consumo de carbón mineral de este período es del 12% anual acumulado. Después de 1880, durante el período que se conoce en Chile como el «ciclo salitrero», la demanda de carbón por la economía nacional siguió creciendo, multiplicándose más de tres veces, pero a una tasa anual más moderada que la anterior, 4% anual acumulado (7,5% entre 1903 y 1913), y con una creciente aportación de carbón importado. En los albores de la Primera Guerra Mundial, Chile consumía más carbón extranjero que nacional. La economía exportadora de salitre dinamizó al conjunto de la economía: minería, industria y transportes que gradualmente fueron modernizándose tecnológicamente junto al carbón mineral y las máquinas de vapor.

La penetración de los combustibles fósiles en la economía chilena permite que una parte de las actividades productivas abandonen el riesgo estructural a los ciclos recurrentes de rendimientos decrecientes. A partir de la década de 1850, por lo tanto, el crecimiento económico sostenido es posible y se apoyará en aquellos sectores con capacidad de incorporar tecnología asociada al uso de carbón mineral como fuente de energía. A la altura de 1860, había en Chile 132 máquinas de vapor, de las cuales 38 (29%) eran locomotoras para ferrocarriles, en la minería del carbón (explotación y conducción) había 16 (12%), y 44 (33%) en industrias transformadoras (Yáñez y Jofré, 2011). Una parte de estas máquinas, la mayoría según



el Anuario Estadístico de 1860, aún usaban la leña como fuente de energía. Pero en las décadas siguientes, el carbón mineral tenderá a ocupar todos los nichos de oportunidad que ofrecía la economía chilena. Llegado los años 1910-1911, el Anuario Estadístico informa que el 40% de los combustibles fósiles lo consumía la minería (34,5% la del salitre), el 24% lo consumían los ferrocarriles y la industria, y otros servicios (gas y electricidad) se disputaban el tercio restante.

La economía chilena no solo creció en este período, también se transformó. Un PIB per cápita de 600 US\$ (a PPA) de inicios del siglo XIX nos habla de una economía de subsistencia atrapada en la «trampa malthusiana»; los 2.988 US\$ a PPA de 1913, lo hacen de una economía en la que ha penetrado el capitalismo y que es seguidora de las corrientes modernizadoras de la época. Las energías fósiles y las máquinas que estas movían han generado un segmento moderno en la economía chilena que lidera el crecimiento económico.

El crecimiento económico de los setenta años anteriores a 1913 se correlaciona perfectamente con el consumo de carbón mineral de Chile. Sin embargo, sería un error pensar que este hecho significara que el consumo de leña fuera poco relevante. Nuestras propias estimaciones ponen de relieve que la producción de leña en el país se mantuvo a lo largo del tiempo, sin sufrir una abrupta caída en términos absolutos. Esta es una señal, en última instancia, de la persistencia de sectores tradicionales en la economía chilena. El Gráfico 3, que muestra la matriz energética chilena, es muy elocuente: aunque la leña retrocedía en términos proporcionales, no fue hasta el año 1907 que perdió su hegemonía a manos de las energías fósiles. A pesar de todo, la tendencia a reducir su importancia no se reactiva hasta la década de 1930.

En la economía chilena, la leña se ha resistido a desaparecer. En primer lugar, porque es un recurso abundante y, segundo, porque la fuerza modernizadora no ha llegado hasta los últimos rincones del país. La lacerante desigualdad que ha caracterizado la historia económica del país ha ido dejando atrás actividades económicas dependientes de energías tradicionales por todo el siglo XIX y una buena parte del siglo XX, sino hasta ahora mismo (Rodríguez, 2017).

La sociedad también cambió en ese período. Surgieron nuevos grupos empresariales de origen nacional y extranjeros, nuevos

segmentos de clase trabajadora y nuevas relaciones empresariales que dieron lugar a conflictos laborales y políticos<sup>14</sup>. El Estado adquirió nuevas capacidades, comenzando por incrementar el gasto en infraestructuras e intervenir en los temas sociales<sup>15</sup>. Pero la modernización no llegó a todos los estratos económico-sociales: amplios sectores rurales y urbanos permanecieron al margen de la modernidad, sobreviviendo con ingresos que bordeaban la subsistencia<sup>16</sup>.

## CRISIS ECONÓMICAS Y TRANSICIONES ENERGÉTICAS EN LOS ÚLTIMOS CIENT AÑOS

La historia económica chilena de los últimos cien años se reconoce por dos ciclos contractivos y dos expansivos. El período de entreguerras, desde 1913 a 1950, que incluye la Gran Depresión, fue de muy bajo crecimiento (ver capítulo de Díaz en esta colección); lo mismo que los años que van entre 1973 y 1985, que incluyen gran parte de la dictadura militar, abarcando la crisis de la deuda externa. De signo contrario fueron los años de fuerte intervención pública en la economía, entre 1950 y 1973, con un crecimiento moderado (afectado por una inusitada expansión demográfica); y los años del cambio del siglo XX al XXI, caracterizados por una fuerte expansión en un marco de políticas ultraliberales (véanse el Cuadro 3 y el capítulo de Palma).

<sup>14</sup> El libro de Matus (2012) es un excelente ejemplo de los cambios que introdujo el capitalismo en la economía chilena.

<sup>15</sup> Sobre el gasto en infraestructuras económicas, véase la tesis de Cerda Toro (2013). Sobre el papel del Estado en los nuevos conflictos sociales y laborales de inicios del siglo XX, véase a Juan Carlos Yáñez (2008).

<sup>16</sup> La desigualdad de ingresos ha sido estudiada en detalle por Rodríguez, de quien se puede consultar su capítulo en este volumen, así como su tesis de doctorado (2014) y Rodríguez (2013).

CUADRO 3. PIB POR HABITANTE A PPA Y SUS TASAS DE CRECIMIENTO  
INTERANUAL, 1913-2010

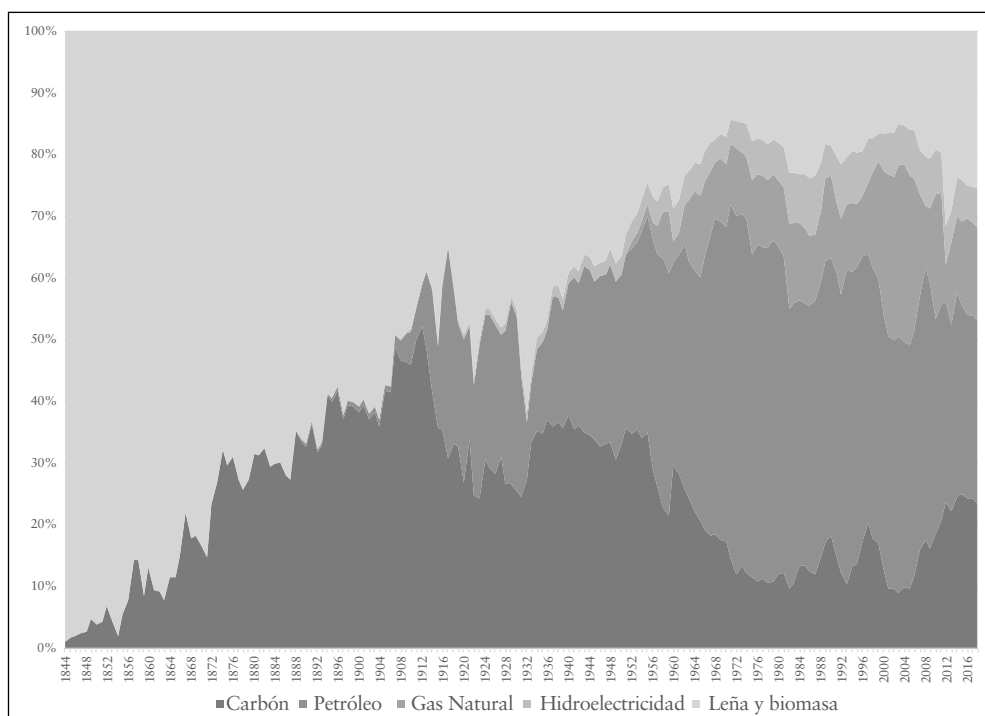
	Chile	Argentina	Uruguay	América Latina	España	Italia	Suecia	Estados Unidos
PIB per cáp. A PPP US\$ de 1990 (Maddison Project)								
1913	2988	3797	3310	1586	2056	2305	2874	5301
1929	3455	4367	3847	2053	2739	2778	4063	6899
1950	3677	4987	4659	2696	2189	3172	6739	9561
1973	5034	7962	4974	4878	7661	10414	13494	16689
1985	5030	6835	5560	5461	9722	14010	16189	20717
2010	13833	10256	11526	7770	16797	18520	25306	30491
Tasa de crecimiento (%) del PIB per cáp.								
1913-1929	0,56	0,54	0,58	1	1,11	0,72	1,34	1,02
1929-1950	0,3	0,63	0,92	1,31	-106	0,63	2,44	1,57
1950-1973	1,38	2,05	0,28	2,61	5,6	5,3	3,06	2,45
1973-1985	-0,01	-1,26	0,93	0,95	2,01	2,5	1,53	1,82
1990-2010	4,14	1,64	2,96	1,42	2,21	1,12	1,8	1,56

\* América Latina 8 incluye Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú, Uruguay y Venezuela.

Fuente: Maddison Project. Tomado de <http://www.ggdcc.net/maddison/oriindex.htm>. Revisado 29 de mayo de 2018.

Estos cien años han sido también los de hacerse más compleja la matriz energética —véase el Gráfico 3— y los de transición al interior de las energías fósiles (desde el carbón al petróleo y al gas natural), con una insuficiente penetración de la hidroelectricidad. Las crisis económicas han afectado la modernización energética del país, deteniendo las inversiones que permitieran la transformación de la matriz energética y dando lugar a continuos cuellos de botella energéticos que han terminado por lastrar el crecimiento económico. A diferencia del siglo XIX, durante el que Chile tuvo recursos energéticos propios (carbón mineral), en el siglo posterior a 1913 se ha ido acentuando la dependencia energética de combustibles fósiles, postergando la apuesta por la hidroelectricidad u otras fuentes energéticas alternativas que pudieran haber satisfecho las exigencias de la demanda con menores tensiones de precios de las que ha habido.

GRÁFICO 3. EVOLUCIÓN DE LA MATRIZ ENERGÉTICA CHILENA: PARTICIPACIÓN DE FUENTES DE ENERGÍA EN EL CONSUMO TOTAL NACIONAL



Fuente: Hasta 1930 se pueden consultar los datos en Yáñez y Jofré (2011). Las series de carbón están disponibles en Yáñez, Rubio, Jofré y Carreras (2013). Los datos de leña, petróleo, gas natural e hidroelectricidad son de elaboración propia e inéditos.

La crisis económica iniciada con la Primera Guerra Mundial<sup>17</sup> significó una drástica contracción en el consumo de energías modernas. En 1913, Chile consumía un total de 2,2 millones TEP (0,60 TEP por habitante), y en 1915 solo 1,39 millones (0,36 TEP por habitante), dejando de consumir un 40% de energía en solo dos años. Con altibajos, los años veinte del siglo anterior resistieron una caída peor. Pero la Gran Depresión provocó un mínimo de consumo energético: 1,1 millones TEP (0,22 TEP por habitante), que significó retroceder a los niveles del siglo XX. La recuperación de las décadas

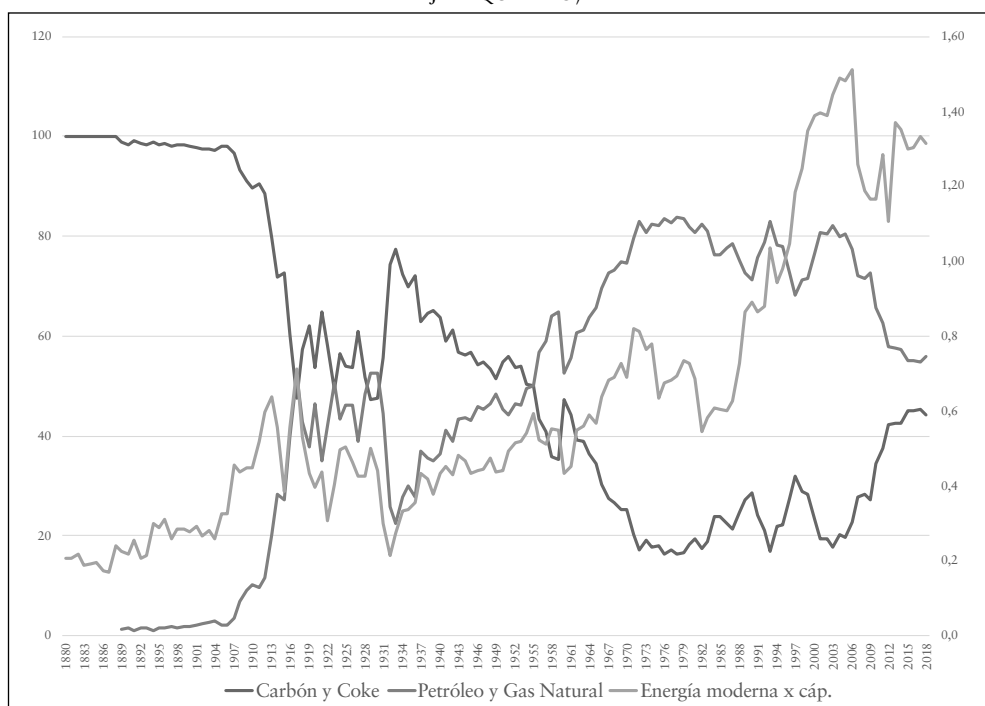
<sup>17</sup> En Chile, la fecha representa un punto de inflexión para las exportaciones de salitre, poniendo fin a un ciclo expansivo que se había iniciado con la guerra del Pacífico (1879-1881), en la que el país había obtenido por la fuerza los recursos naturales antes pertenecientes a Perú y Bolivia.

de 1930 y 1940 (con la Segunda Guerra Mundial incluida) fue muy lenta, de manera que solamente en 1961 se recuperaron los niveles de consumo por habitante de antes de la Primera Guerra Mundial. Fue, virtualmente hablando, medio siglo de estancamiento en el consumo de energías modernas, inducido por la contracción de la actividad económica. ¿Cómo se explica lo ocurrido?

Todo hace pensar que la explicación viene de la mano de la comprensión de la transición energética representada en el Gráfico 4. En la Primera Guerra Mundial se interrumpió la sustitución de carbón mineral por petróleo. Durante cinco lustros, hasta los peores años de la Gran Depresión, esta siguió interrumpida. En el fondo, al colapsar las exportaciones de recursos naturales (salitre, principalmente), se abandonaron aquellas actividades técnicamente más arcaicas, representadas por las máquinas de vapor más antiguas, que eran también las menos eficientes en términos energéticos. De allí que la intensidad energética cayera bruscamente, como se observa en el Gráfico 1, hasta justo antes de la Gran Depresión. Asimismo, el país había perdido la capacidad de compra en el exterior, lo que le impedía importar la parte del carbón que adquiriría en los mercados externos y debía contener la expansión en el consumo de petróleo, que era íntegramente importado, afectando la expansión de las actividades energéticamente más modernas y eficientes, con lo que la intensidad energética dejó de reducirse y tendió a recuperarse en los años treinta del siglo XX.

Para la economía chilena, esta doble crisis, de exportación y de consumo energético, tuvo por ende un doble efecto negativo. Por una parte, destruyó actividad económica; probablemente la de menor productividad, menor eficiencia energética y más intensiva en mano de obra. Y, por otra, impidió que estas actividades que desaparecían fueran reemplazadas por otras más modernas, productivas y eficientes desde el punto de vista de la energía, debido a que no había recursos para importar la energía moderna (petróleo) que era indispensable. Reafirma esta idea el hecho de que coincida el momento de menor consumo total de energía, con el de menor consumo de petróleo, en el trienio 1932-1935.

GRÁFICO 4. CONSUMO DE ENERGÍA MODERNA PER CÁPITA (TEP POR HABITANTE, EJE DERECHO) Y TRANSICIÓN ENERGÉTICA DENTRO DE LAS ENERGÍAS FÓSILES (PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DE CADA CATEGORÍA EN CONSUMO NACIONAL, EJE IZQUIERDO)



Fuente: Hasta 1930 se pueden consultar los datos en Yáñez y Jofré (2011). Las series de carbón están disponibles en Yáñez, Rubio, Jofré y Carreras (2013). Los datos de petróleo, gas natural y carbón y coque son de elaboración propia e inéditos.

La recuperación económica iniciada en el bienio 1933-1934 fue gradual y lenta. El PIB por habitante creció apenas a una tasa del 0,3% entre 1929 y 1950; factores externos relacionados con el cambio de la coyuntura internacional e internos, en los que el cambio de políticas económicas es relevante, están detrás de ese magro desempeño (Meller, 1996; French-Davis, Muñoz, Benavente y Crespy, 2003). Contribuyó, asimismo, a este pobre desempeño, un suministro de energía que se recuperaba más lento aún que el despertar de la económica y que dilatava casi tres décadas la transición del carbón mineral al petróleo. En plena Gran Depresión, el país se ve forzado a volver sobre sus fuentes de carbón originales, potenciando la

minería de todas sus cuencas carboneras<sup>18</sup>. La resistencia del carbón a dejar paso al petróleo responde, en parte, a las condiciones externas de la economía chilena, que no está en condiciones de importar el combustible (acceso a divisas y oferta mundial menguante), y a la decisión del gobierno de promover la producción nacional hasta cubrir toda la demanda local (Garrido, 2013). El esfuerzo fue enorme y los resultados, insatisfactorios. El declive de la industria carbonera chilena fue imparable desde la década de 1930 a la de 1970. Complementariamente, el petróleo siguió siendo difícil de importar y el suministro de energía, principalmente para la industria, fue un obstáculo mal resuelto durante décadas.

Los informes de los ingenieros de la CORFO son concluyentes al respecto (CORFO, 1939, 1962). El suministro eléctrico para la industria no se puede asegurar sin una provisión constante de combustibles fósiles para la producción de energía termoeléctrica. El Plan de Acción Inmediata de 1939 ponía énfasis en que faltaban 100.000 toneladas de carbón. En 1960, veinte años después, los ingenieros de la CORFO informaban que la industria eléctrica no podía cubrir la demanda nacional y que se producían constantes cortes del suministro eléctrico que impedían aumentar la producción industrial del país. Si la provisión de electricidad seguía dependiendo de los combustibles fósiles, se decía, y la industria del carbón seguía declinando (como efectivamente ocurría), la dependencia externa del suministro eléctrico pondría al país en grado de dependencia externa que arriesgaba el éxito de los planes

---

<sup>18</sup> Es una época crítica para la historia energética del país. Faltan recursos para importar petróleo y la minería del carbón, sobre la que recaería la responsabilidad de cubrir la demanda nacional, se enfrenta a un período en que gradualmente se van agotando los recursos de mayor calidad y más fácil acceso. El carbón se encarece y el gobierno debe intervenir para regular precios e incluso para participar en la gestión de los recursos mineros, enfrentando una creciente movilización de los trabajadores del sector. La tradición de lucha de los mineros del carbón se remonta en el tiempo y tiene un hito en «huelga larga» de 1920, con episodios permanentes de movilización por mejores salarios y condiciones de vida. Como reflejo del declive, que se constata en la disminución de la producción, en 1970 el gobierno decide la nacionalización de la minería del carbón y en 1976, la creación de la empresa estatal ENACAR, lo que fue el preludio de una crisis terminal.

de industrialización. El camino alternativo era invertir en la producción de electricidad hidroeléctrica.

Nuevamente el esfuerzo fue enorme y los resultados insuficientes, repitiéndose el drama de la producción de carbón. El Gráfico 5 deja ver con claridad que mientras se abrían nuevas plantas de generación hidroeléctrica, su peso sobre la matriz energética del país no avanzaba<sup>19</sup>. Todos los esfuerzos realizados entre 1945 y fines de la década de 1960 no consiguieron que la electricidad de fuente hídrica superara la barrera del 7% de la matriz energética de Chile. Realmente el problema no se estaba resolviendo y la industria nacional lo estaba padeciendo. El problema principal era cómo financiar la inversión. Los capitales privados, tanto nacionales como extranjeros, no se sentían atraídos por un mercado eléctrico con precios regulados a la baja y un mercado que crecía excesivamente lento. A eso hay que agregar la fragilidad del mercado de capitales local. En resumidas cuentas, el sector público desde hacía mucho tiempo se había quedado solo en la tarea de instalar las infraestructuras básicas de la economía del país<sup>20</sup>. A pesar de las dificultades, recurriendo a créditos externos el Estado realizó inversiones en el sector hidroeléctrico desde 1943, encomendando la tarea a ENDESA. Pero la oferta eléctrica corrió siempre por detrás de la demanda, sin conseguir atraparla en todo este período<sup>21</sup>.

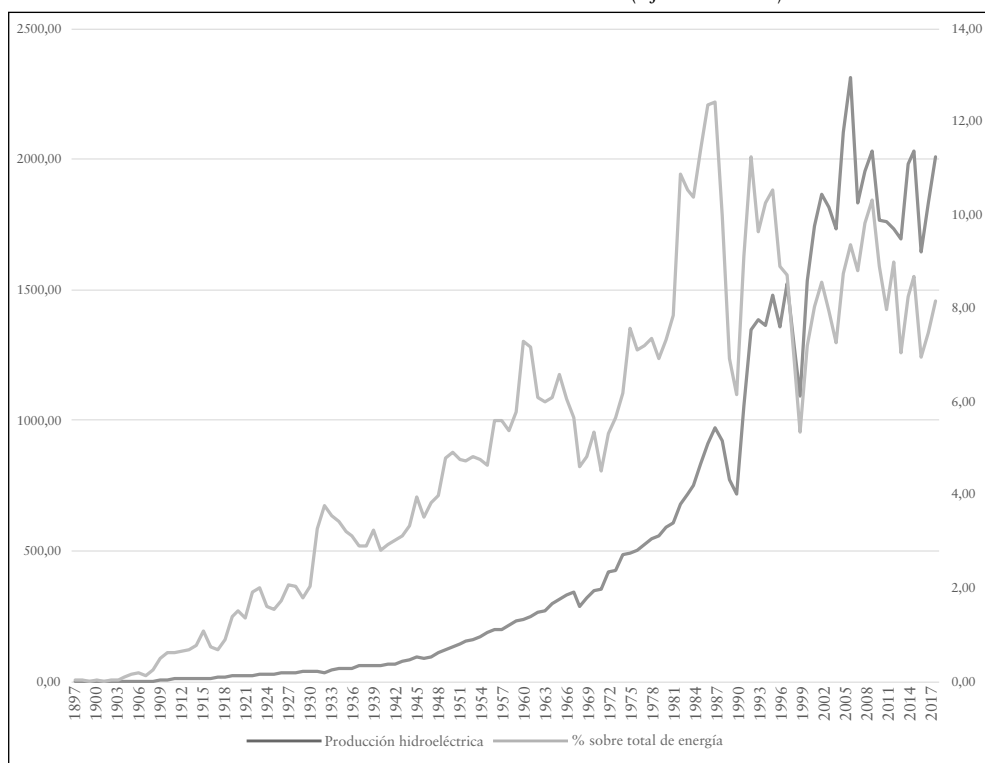
<sup>19</sup> Rubio-Varas y Tafunell (2014) hacen una importante contribución ofreciendo series de generación hidroeléctrica para el conjunto de países latinoamericanos, donde se aprende que para Chile, haber sido pionera en la región no le garantizó al final del siglo XX tener un sector hidroeléctrico potente.

<sup>20</sup> Al respecto, es indispensable la tesis de doctorado de Cerda (2012).

<sup>21</sup> Véase Yáñez (2017).



GRÁFICO 5. PRODUCCIÓN HIDROELÉCTRICA (TEP, EJE IZQUIERDO) Y PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL DE ENERGÍA MODERNA (EJE DERECHO)



Fuente: Entre 1910 y 1930, Yáñez y Jofré (2011); entre 1931 y 1959, Jofré (2012); desde 1960 a 2000, Banco Central de Chile (2001); para 2001 en adelante, Balance Nacional de Energía.

La crisis económica iniciada en 1973, que a nivel internacional coincide con la primera crisis del petróleo, volvió a dejar su huella en el consumo total de energía primaria. El consumo de energía por habitante volvió a caer, llegando a niveles inferiores a los de 1913. A su vez, la intensidad energética otra vez se redujo, dándonos señales de que las unidades productivas que cierran son las energéticamente más anticuadas e ineficientes. Chile respondió al incremento de precios del petróleo, con las dos opciones que tenía a mano: el carbón y la hidroelectricidad. Las posibilidades del carbón eran limitadas: las cuencas carboneras no estaban en condiciones de ofrecer una solución del alcance de la que había ofrecido en los años treinta del siglo XX. A pesar de todo, como la hidroelectricidad no compensa

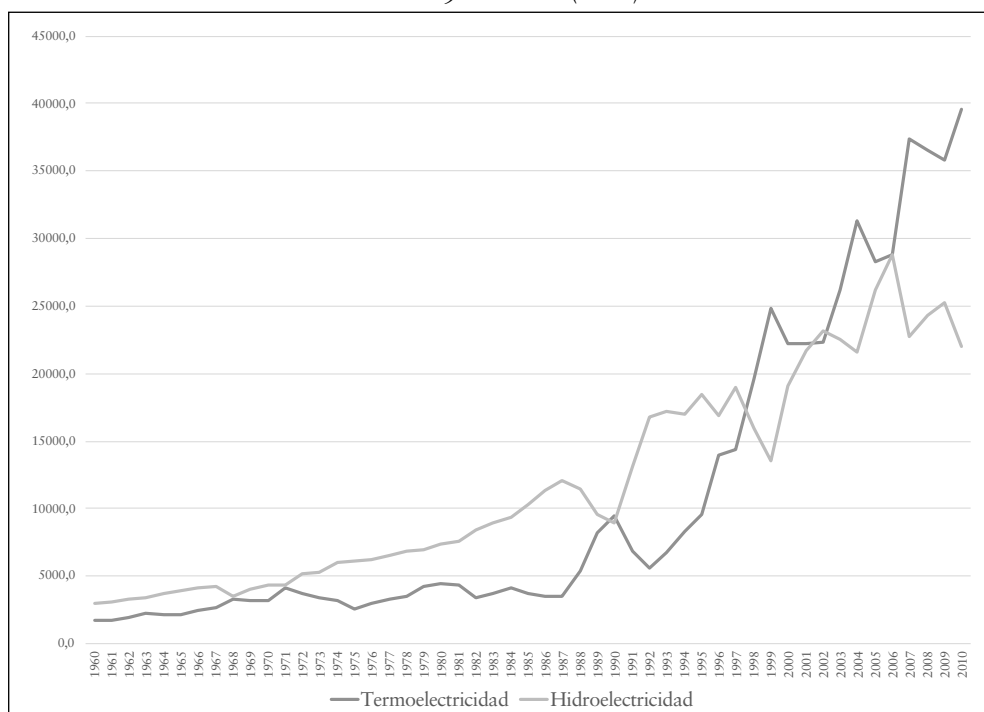
la parálisis de la importación de petróleo, hubo una nueva oportunidad para el carbón, que recuperó una parte pequeña de la cuota perdida en la matriz energética en las décadas anteriores (véase el Gráfico 3). Estos años malos para la economía terminaron siendo los mejores para la hidroelectricidad: su producción aumentó y llegó a representar el 16% del consumo total de energía primaria. La inversión de las décadas previas demuestra en este momento sus virtudes, poniendo de relieve que, en este terreno de la energía, la proyección de largo plazo es un factor determinante.

La prosperidad de las décadas del cambio del siglo, del XX al XXI, ha impulsado el consumo de energía por encima de una tonelada (TEP) por habitante por primera vez en la historia (véase el Gráfico 4). La barrera de una tonelada por persona es significativa, ya que los países que antes hicieron el camino hacia el desarrollo económico lo hicieron con niveles de consumo de energía primaria de este orden de magnitud. Esta última observación nos permite volver a recordar la reflexión de Foxley acerca de las trampas de las economías de ingreso medio y los desafíos que ha enfrentado Chile en su trayectoria hacia el desarrollo. Desde el punto de vista de la relación entre energía y economía, esta última fase de expansión no ha dejado de generar riesgos. El principal es que las actividades económicas vuelvan a sufrir restricciones energéticas, que esta vez se ajusten vía precios y no vía cortes en el suministro, pero con efectos parecidos en términos de reducir el potencial de crecimiento de la economía a futuro.

En estos años de prosperidad y de más consumo energético, se han implementado soluciones de corto plazo para satisfacer la demanda local. En concreto, la solución fue importar gas natural desde Argentina (véase el Gráfico 3). Frente al colapso de las cuencas carboníferas nacionales, las tensiones de precios del petróleo provocadas por las guerras en Oriente Medio y una hidroelectricidad que no logra ganar cuota en la matriz energética (véanse los Gráficos 3 y 5), el gas natural importado encontró su oportunidad, pero con la contrapartida de aumentar la dependencia energética. Un agravante adicional es que esa dependencia estaba ligada a países vecinos con los que no se tienen buenas relaciones diplomático-económicas. Por ejemplo, cuando en el año 2004 el gobierno argentino decidió

limitar las ventas de gas a Chile, las consecuencias fueron inmediatas: crisis eléctrica y aumento de precios, con efectos negativos sobre el potencial de crecimiento económico (Corbo, 2014).

GRÁFICO 6. GENERACIÓN DE HIDRO Y TERMOELECTRICIDAD EN CHILE ENTRE 1960 Y 2010 (GWH)



Fuente: Banco Central (2001), Indicadores Económicos 1960-2000; Balance Nacional de Energía 2001-2010.

La apuesta por la electricidad térmica se ve bien reflejada en el Gráfico 6. Hay que destacar por encima de todo, que desde 1992 la generación de termoelectricidad aumentó a una tasa más de diez veces mayor a la hidroelectricidad. Mientras la primera se expandía a una tasa anual del 11,5%, la segunda lo hacía solo al 1,5%. Los efectos económicos más notables de esta opción de la política energética, junto con la dependencia externa antes señalada, fueron los altos precios de la electricidad. En 2008 Chile era el país de América Latina con precios más altos de la electricidad, y en 2010 casi

duplicaban los precios medios de los países de la OCDE (Biblioteca del Congreso Nacional, 2017).

## ALGUNAS LECCIONES DE LA HISTORIA ENERGÉTICA

Sabemos que hay una estrecha relación entre el consumo de energía y el crecimiento económico, y que esta relación no es simple. Lo que no podemos dejar de reconocer es que cada trayectoria nacional ha dejado una huella que enseña las potencialidades y los desafíos que conectan de una manera original la energía con el crecimiento económico. En el caso de Chile se ve, en primer lugar, que en el siglo XIX la provisión abundante de energía (con un componente alto de carbón nacional) contribuyó al crecimiento económico, y que las dos crisis económicas del siglo XX perjudicaron la oferta de energía, ya sea por las dificultades para acceder al mercado internacional y/o por el retraso en las inversiones necesarias para aumentar la producción nacional de energía. En segundo lugar, aparece con claridad el efecto nefasto de no actuar en contra de la dependencia energética, lo que en el caso chileno de los últimos cien años es no haber apostado con mayor convicción en favor de la hidroelectricidad. En tercer lugar, las soluciones energéticas son de largo plazo y requieren de una planificación previa que no puede quedar solo en manos de los agentes económicos que privilegian el corto plazo.

El siglo XIX, que si le hacemos caso a la historia energética chilena, se debería extender hasta 1907, por el consumo mayoritario de energías tradicionales (leña), fue la época en que el carbón mineral empujó el proceso modernizador de la economía. Los ferrocarriles fueron muy importantes, y todos ellos fueron propulsados por máquinas de vapor. La minería en sus diferentes sectores (cobre y carbón en lo principal) se complementó con el ferrocarril, generando una masa crítica tecnológica que se derramó también sobre la industria manufacturera, pero sin tener la fuerza suficiente para derrotar las tendencias atávicas de sectores apegados a la tradición de las energías orgánicas.

Las tendencias tan bien marcadas del siglo XIX, caracterizadas por el ascenso del carbón y la pérdida relativa de posiciones de la

leña, no se repitieron en los cincuenta años siguientes. La transición energética en Chile fue larga y compleja. Hasta la década de 1950 no se resolvió el predominio del petróleo sobre el carbón y la leña. Los años de entreguerras, con la Gran Depresión entremedio, estuvieron marcados por el estancamiento económico (véase el Cuadro 3), a lo que no fue ajena la dificultad para incorporar innovaciones que mejoraran la productividad, asociada a una intensidad energética que ni mejora ni empeora (Gráfico 1).

Solo a partir de los años sesenta del siglo XX se resuelve la transición energética y con ella una nueva matriz de energías primarias (Gráfico 3). Una combinación de lo antiguo y lo nuevo se consolidó hasta el 2010. La leña se estabilizó en una magnitud cercana al 20% y el carbón en 10%. Entretanto, el petróleo y el gas natural se consolidaron como las fuentes de energía primaria más importantes para la economía chilena, siendo ambas importadas, lo que acentuó la dependencia energética de Chile, mientras que la leña y el carbón eran nacionales. La hidroelectricidad, de la que se esperó tanto en los inicios de la electrificación chilena, ocupó un lugar marginal: 7% promedio entre 1960 y 2010.

El sector eléctrico, que tan decisivo ha sido para promover el desarrollo económico en las últimas décadas, consolidó la dependencia energética de Chile. La apuesta del país por la termoelectricidad, sobre todo desde 1990 en adelante, hizo que la generación eléctrica pasara a depender intensamente de los precios del petróleo y del gas natural. Además, como la generación ha sido entregada en su casi totalidad a empresas privadas muy sensibles a las señales del mercado, la proyección de la demanda no siempre ha coincidido con los planes de expansión del sector eléctrico, más sensible a los movimientos de precios de corto plazo.

## REFERENCIAS

- Allen, R. (2009). *The British Industrial Revolution in Global Perspective*. Cambridge University Press.
- Bértola, L. (2011). Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile y Perú desde la independencia: Una historia de conflictos, transformaciones, inercias

- y desigualdad. En L. Bértola y P. Gerchunoff (Eds.), *Institucionalidad y desarrollo en América Latina* (pp. 227-285). Cepal.
- Biblioteca del Congreso Nacional (Chile). (2017). *Informe: Comparación de Precios de Electricidad en Chile y países de la OCDE y América Latina*. [www.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/16020/1/Informe...v4.doc](http://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/16020/1/Informe...v4.doc) Consultado el 6 de noviembre de 2017.
- Cerda, H. (2013a). *Inversión Pública, infraestructura y crecimiento económico chileno, 1853-2010*. (Tesis Doctoral). Universidad Autónoma de Barcelona.
- Cerda, H. (2013b). Evolución de la inversión pública en infraestructuras productivas, 1853-2010. En C. Yáñez (Ed.), *Chile y América en su Historia Económica, ponencias al II Congreso Chileno de Historia Económica* (pp. 179-194). Asociación Chilena de Historia Económica y Universidad de Valparaíso.
- Corbo, V. (Ed.). (2014). *Growth opportunities for Chile*. Editorial Universitaria.
- CORFO. (1939). *Fomento de la producción de Energía Eléctrica*. Editorial Nascimento.
- CORFO. (1962). *Geografía Económica de Chile. Tomo III*. Talleres Gráficos «La Nación».
- Crafts, N., Leybourne, S. y Mills, T. (1989). The climacteric in Late Victorian Britain and France: A Reappraisal of the Evidence. *Journal of Applied Econometrics*, 4(2), 103-117.
- Del Mar Rubio-Varas, M. y Tafunell, X. (2014). Latin American hydro-power: A century of uneven evolution. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 38, 323-334.
- Espinoza, S. (2016). La relación causal entre el consumo de energía y el producto interno bruto: evidencia de los estudios empíricos. Tesina de Licenciatura. Universidad de Santiago de Chile.
- Ffrench-Davis, R., Muñoz, O., Benavente, J. M. y Crespy, G. (2003). La industrialización chilena durante el proteccionismo (1940-1982). En J. A. Ocampo y R. Thorp (Comps.), *Industrialización y Estado en la América Latina. La leyenda negra de la posguerra* (pp. 159-209). El Trimestre Económico, Fondo de Cultura Económica.
- Folchi, M. (2001). La insustentabilidad de la industria del cobre en Chile. Los hornos y los bosques durante el siglo XIX. *Revista Mapocho* 49, 149-175.
- Foxley, A. (2012). *La trampa del ingreso medio. El desafío de esta década para América Latina*. Cieplan.
- Garrido-Lepe, M. (2013). El consumo de carbón en Chile, 1933-1960. En C. Yáñez (Ed.), *Chile y América en su Historia Económica, ponencias al II Congreso Chileno de Historia Económica* (pp. 329-452). Asociación Chilena de Historia Económica y Universidad de Valparaíso.

- Garrido-Lepe, M. (2018). El consumo de energía en la minería chilena. 1960-2013. Aceptada para publicación en *Historia* 396.
- Herrera, I. (2015). Trabajadores y técnicas mineras andinas en las fiebres del oro del mundo en el siglo XIX. *Nuevo Mundo Mundos Nuevos* [En línea], Coloquio, publicado el 10 de marzo de 2015, consultado el 1 de noviembre de 2017. <http://journals.openedition.org/nuevo-mundo/67746> ; DOI : 10.4000/nuevomundo.67746
- Matus, M. (2012). *Crecimiento sin desarrollo. Precios y salarios reales durante el ciclo salitrero chileno, 1880-1930*. Editorial Universitaria.
- Meller, P. (1996). *Un siglo de economía política chilena (1890-1900)*. Editorial Andrés Bello.
- Nielsen, H., Warde, P. y Kander, A. (2018). East versus West: Energy intensity in coal-rich Europe, 1800-2000. *Energy Policy*, 122, 75-83.
- Ortega, L. (2006). *Chile en ruta al capitalismo. Cambio, euforia y depresión 1850-1990*. DIBAM-LOM-Centro de Investigaciones Diego Barros Arana.
- Pomeranz, K. (2000). *The Great Divergence: Europe, China, and the Making of the Modern World's Economy*. Princeton University Press.
- Rodríguez Weber, J. (2013). De Manuel Montt a Michelle Bachelet. 160 años de distribución del ingreso en Chile. En C. Yáñez (Ed.), *Chile y América en su Historia Económica, ponencias al II Congreso Chileno de Historia Económica* (pp. 455-473). Asociación Chilena de Historia Económica y Universidad de Valparaíso.
- Rodríguez Weber, J. (2014). *La economía política de la desigualdad del ingreso en Chile, 1850-2009*. (Tesis doctoral). Universidad de la República.
- Rodríguez Weber, J. (2017). *Desarrollo y desigualdad en Chile (1850-2009). Historia de su economía política*. Centro de Investigaciones Barros Arana-DIBAM.
- Rubio, M., Yáñez, C., Folchi, M. y Carreras, A. (2010). Energy as an indicator of modernization in Latin America, 1890-1925. *The Economic History Review*, 63(3), 769-804.
- Sach, J. y Werner, A. (2001). The curse of natural resources. *European Economic review*, 45(4-6), 827-838.
- Smil, V. (1994). *Energy in World History*. Westview Press.
- Smil, V. (2000). Energy in the twentieth century: Resources, Conversions, Costs, Uses, and Consequences. *Annual Review of Energy and the Environment*, 25, 21-51.
- Smil, V. (2005a). *Energy at the crossroad: global perspectives and uncertainties*. MIT Press.
- Smil, V. (2005b). *Creating the twentieth century: Technical innovations of 1867-1914 and their lasting impact*. Oxford University Press.
- Smil, V. (2008). *Energy in Nature and Society. General Energetics of Complex Systems*. MIT Press.

- Smil, V. y Zúñiga, I. (2001). *Energías: una guía ilustrada de la biósfera y la civilización*. Crítica.
- Stern, D. (2015). Energy-GDP relationship. En S. Durlauf y L. Blume (Eds.), *The New Palgrave Dictionary of Economics*. Palgrave Macmillan (Online Edition).
- Stuven, A. M. (2000). *La seducción de un orden. Las elites y la construcción de Chile en las polémicas culturales y políticas del siglo XIX*. Ediciones Universidad Católica.
- Wrigley, E. (2010). *Energy and the English Industrial Revolution*. Cambridge University Press.
- Yáñez, C. (2010). Economic Modernization in Adverse Institutional Environments: The Cases of Cuba and Chile. En C. Yáñez y A. Carreras (Eds.), *The Economies of Latin America* (pp. 105-117). Pickering & Chatto.
- Yáñez, C. (2017a). El arranque del sector eléctrico chileno. Un enfoque desde las empresas de generación 1897-1931. En M. Llorca-Jaña y D. Barría (Eds.), *Empresas y empresarios en la Historia de Chile, 1810-1930* (pp. 175-193). Editorial Universitaria.
- Yáñez, C. (2017b). La intervención del Estado en el sector eléctrico chileno. Los inicios de la empresa pública monopólica. En M. Llorca-Jaña y D. Barría (Eds.), *Empresas y empresarios en la Historia de Chile, 1930-2015* (pp. 109-132). Editorial Universitaria.
- Yáñez, C. (2021). *La energía de los chilenos*. Universidad de Valparaíso (en prensa).
- Yáñez, C. y Carreras, A. (2012). *The economies of Latin America. New cliometric data*. Pickering & Chatto.
- Yáñez, C. y Garrido-Lepe, M. (2015). El consumo de carbón en Chile entre 1933-1960. Transición energética y cambio estructural. *Revista Uruguaya de Historia Económica*, 5(8), 76-95.
- Yáñez, C. y Garrido-Lepe, M. (2017). El tercer ciclo del carbón en Chile, de 1973 a 2013: del climaterio al rejuvenecimiento. *América Latina en la Historia Económica*, 24(3), 224-258.
- Yáñez, C. y Jofré, J. (2011). Modernización económica y consumo energético en Chile, 1844-1930. *Historia* 396, 1(1), 127-166.
- Yáñez, C., Rubio, M., Jofré, J. y Carreras, A. (2013). El consumo aparente de carbón mineral en América Latina 1841-2000. Una historia de progreso y frustración. *Revista de Historia Industrial*, 53(3) 25-77.
- Yáñez, J. C. (2008). *La inversión social en Chile, 1907-1932*. RIL Editores.





## CAPÍTULO 14

### LAS INFRAESTRUCTURAS Y LOS TRANSPORTES

*Guillermo Guajardo Soto*<sup>1</sup>

#### INTRODUCCIÓN

El movimiento regular de bienes y personas, la predictibilidad tanto de la distribución física como de los tiempos de desplazamiento han sido resultado de un largo proceso histórico, cuyos rasgos modernos se adquieren durante el siglo XIX con la máquina de vapor, la ingeniería civil y la construcción de redes de gran durabilidad que, en su conjunto, sentaron las bases de la Primera Globalización y del capitalismo moderno. Grandes instalaciones de acceso público

---

<sup>1</sup> Investigador titular del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CEIICH) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Ciudad de México. Se agradece el apoyo dado por Karina Pardo del Departamento de Información y Documentación del CEIICH, de Román Moreno de la Facultad de Estudios Superiores Aragón de la UNAM, así como de Cote Cumplido y de Bárbara Ossa en Santiago de Chile. También contribuyeron las observaciones de Manuel Llorca, Rory Miller, Hernán Cerda Toro, Juan Carlos Rodríguez, Roberto Figueroa Ortiz y de los árbitros anónimos. Las afirmaciones son de entera responsabilidad del autor.

fueron ordenando los flujos, permitieron mayores velocidades, ampliaron los radios de acción y consolidaron una vida cotidiana que internalizó las dimensiones fijas. Este set de instalaciones y sistemas constituyen la «infraestructura», cuyo carácter público proviene de la capacidad para acomodar múltiples usuarios, redes e interconexiones, siendo esenciales en los procesos económicos de los países, como también para su desarrollo (Van Laak, 2001, pp. 370-371; Frischmann, 2012, pp. 4-11). Para autores como Rosenstein-Rodan (1943), Rostow (1960) y Tinbergen (1962), eran los activos cruciales para que los países atrasados dieran el «gran impulso» hacia el desarrollo (Tinbergen, 1962, p. 17), o bien como lo señaló Jochimsen (1966), economista y político alemán<sup>2</sup>, la infraestructura podía ser el instrumento para alcanzar una determinada etapa de desarrollo, porque los activos y equipamientos de edificios e instalaciones públicas por su larga duración son un prerrequisito esencial para la vida humana (Buhr, 2009, pp. 8-9, 14-15). Durabilidad que también ha ido conformando la historia moderna de los países, la cual puede ser entendida recurriendo a la historia de sus infraestructuras (White, 2012), o en palabras de Rostow (1960), la historia de la ingeniería habla en forma condensada de la historia de los principales sectores en desarrollo.

Al respecto, en este capítulo se entrega una visión de largo plazo (c.1840-2010) sobre cinco grandes infraestructuras materiales y medios de transporte que en Chile han sido claves para conformar su economía: caminos, ferrocarriles, puertos, aeropuertos, así como el equipamiento de vialidad y de transporte de la capital del país, Santiago. Nos interesan genéricamente las obras públicas, pero no nos quedaremos en la fase de construcción, ya que incorporamos su uso, los vehículos y los operadores. Dichas instalaciones, artefactos, procesos y sistemas de transporte históricamente se han ido sedimentado sobre un territorio de más de 4.300 km entre Arica y Puerto Williams, de un ancho medio cercano a los 180 km, con una alta sismicidad y con un clima extremo que pone a prueba año tras año a personas, estructuras, vehículos y operaciones. Por esto sigue

<sup>2</sup> «Reimut Jochimsen's Career». Reimut Jochimsen (1933-1999), en: [https://www.uni-siegen.de/infrastructure\\_research/career/index.html.en?lang=en](https://www.uni-siegen.de/infrastructure_research/career/index.html.en?lang=en) . Consultado el 5 de abril de 2018.

siendo válida la caracterización hecha por Miranda (1962) en la *Geografía económica* de la Corporación de Fomento de Producción (CORFO) sobre los desafíos de comunicación del país, porque las ciudades están muy cercanas al mar, con caminos y ferrocarriles que deben superar grandes cordones montañosos para alcanzar la costa, en tanto que el cabotaje debe cubrir grandes distancias entre puerto y puerto (Miranda, 1962, pp. 1-2). A pesar de esas condiciones, desde la década de 1820 la economía chilena empezó a responder al estímulo del comercio internacional (Salazar, 2014, pp. 139-141), empleando medios preinfraestructurales como caminos de tierra, carretas arrastradas por bueyes, playas y muelles improvisados sobre los cuales se fue soportando la presión productiva que, a la larga y en forma disímboles, equipó el territorio de acuerdo a los ciclos productivos y comerciales: plata (1830-1860), primer ciclo del cobre (1830-1880), del salitre (1880-1930), largo ciclo del cobre (1915 hasta el presente), industrial sustitutivo de importaciones (ISI) (1930-1970), intercalados con exportación del trigo (1850-1920), agroindustrial y del *retail* desde la década de 1980. Esto impulsó seis ciclos de obras y de transporte: ferroviario (1850-1910), portuario y equipamiento urbano (1890-1920), carretero (1920-1970), aeroportuario (1960-1970), Metro en Santiago (1970 en adelante) y concesiones de asociación público-privada (1993-2005)<sup>3</sup>.

Estas dinámicas deben ubicarse dentro de cinco períodos históricos relevantes que condensan cambios materiales, normativos y políticos. El primero corresponde al llamado «ciclo salitrero», entre 1880 y 1930, durante el cual se construyó la mayor parte de la red ferroviaria, con un rol activo del Estado en las obras públicas, se inició la construcción de los principales puertos con técnicas modernas, se mejoró la infraestructura urbana, se dio el paso a la construcción de caminos y se inició la aeronavegación. Un segundo período fue entre las décadas de 1920 y 1960 con el ascenso de gobiernos no oligárquicos, mayor capacidad del Poder Ejecutivo y de la intervención pública tras el impacto de la Depresión de 1929. El tercero fue el gobierno socialista de Salvador Allende (1970-1973)<sup>4</sup>,

<sup>3</sup> Para un análisis reciente sobre este último ciclo, véase Cerda Toro (2018).

<sup>4</sup> Para una caracterización del gobierno de Allende, véase Meller (1990), Bitar (2013) y Winn (2013).

que, a pesar de su corta duración, registró una extrema estatización de operadores y de factores para ser dirigidos hacia un programa revolucionario, en el que también había tendencias del aparato público que buscaban racionalizar la superposición y el crecimiento desordenado de infraestructuras y medios. El cuarto corresponde al período dictatorial del régimen cívico-militar (1973-1990)<sup>5</sup>, caracterizado por cambios estructurales profundos por la aplicación de reformas neoliberales, que se tradujeron en una caída aguda del gasto público en infraestructura, desregulación de operadores y privatización de activos estatales. Ello desemboca en un quinto período, con la llegada de la democracia en 1990 y abierto hasta el presente, el de la asociación público-privada para concesiones, caracterizado por la entrega de las infraestructuras de alta rentabilidad a privados, como las autopistas urbanas, carreteras y aeropuertos principales, en tanto que las de baja rentabilidad siguen a cargo del Estado, como caletas, aeródromos o servicios ferroviarios de pasajeros.

Nuestro abordaje será panorámico por el formato de esta obra, que considera las nuevas estadísticas históricas disponibles para entregar una visión estilizada y de conjunto de más 170 años de trayectorias, con estudios sectoriales, monográficos y fuentes primarias. Planteamos que el despliegue de redes y operadores fue muy lento por las enormes dificultades geográficas, por el atraso de la economía chilena y los pactos oligárquicos público-privados que la atrasaron aún más. Así, el norte del país hasta 1914 fue equipado casi totalmente por la minería exportadora, en tanto que el Estado avanzó en forma fragmentada con diversos proyectos de obra pública en el centro y en el sur del país, para asumir un enfoque nacional en las décadas de 1920 y 1930 hasta que en la década de 1970 se concentraron todos los factores que luego, deliberadamente y sin un *shock* externo, fueron desde 1979 liberados hacia el mercado, para

---

<sup>5</sup> Usamos la noción de cívico y militar por la división del trabajo entre un equipo permanente de civiles, muchos de los cuales se conjuraron para el golpe militar, encargados de la conducción económica y elaboración de una nueva institucionalidad para consolidar el régimen y el control por militares del poder administrativo (como intendentes y gobernadores), legislativo y del aparato represivo que se centralizaban en el dictador, el general Augusto Pinochet. Nos hemos basado en Gárate (2012) y Huneus (2016).

aliarse el Estado y el sector privado en la década de 1990, a fin de explotar activos de gran cobertura social y de mayor rentabilidad.

La historia de las rutas y vehículos también nos interroga sobre las capacidades del Estado «en forma» que tuvo instituciones tempranas y estabilidad, sin embargo, nuestra mirada plantea que contaba con limitadas capacidades materiales, que fue inestable y a veces ineficaz para proveer activos claves para la economía chilena. También se detectan temas para una agenda futura, como la historia del camino alimentador de la estación ferroviaria, los transportes campesinos, el almacenamiento y el bodegaje, el transporte interprovincial por carretera, los pasos fronterizos, las estadísticas y modelos elaborados para la toma de decisiones y la historia del *retail* en Chile. Las secciones de este texto se inician con una aproximación al peso económico de la infraestructura, sus impactos sociales e institucionales, para luego tratar sobre las rutas y vehículos preferroviarios, el largo ciclo ferroviario y paracaminero, la expansión de carreteras, puertos y aeropuertos, así como la singularidad y centralidad de Santiago y las conclusiones.

## LA INFRAESTRUCTURA Y LA ECONOMÍA CHILENA: APROXIMACIÓN Y TENDENCIAS

Largas distancias en un país angosto han generado una historia diversa con trabajos que abarcan los principales sectores, destacando las obras de Marín Vicuña (1916, 1930) y Greve (1938-1944), hasta llegar a los aportes más recientes, como la historia del istmo de Ofqui y de la Carretera Austral en Aysén (Astorga y Saavedra, 2016; Saavedra y Mansilla, 2014), la canalización del río Mapocho en Santiago entre 1885 y 1918 (Castillo, 2014), la construcción del alcantarillado en Santiago hacia 1910 (Fernández Domingo, 2015), así como la llegada del automóvil (Booth, 2002, 2014; Errázuriz, 2010). Estas obras y tecnologías impactaron en el impulso de capacidades profesionales y en establecer un temprano núcleo de tecnocracia antes de 1930, centrado en los ingenieros civiles, quienes desde la década de 1880 lograron un papel relevante en la administración pública, con la creación en 1884 de la Empresa de los Ferrocarriles del Estado (EFE) y en 1887 del Ministerio de

Industrias y Obras Públicas (MIOP) (Guajardo, 2007, 2008, 2011; Crowther, 1973). El poder de estos ingenieros se incrementó desde 1927 con el Ministerio de Fomento<sup>6</sup>, y con cerca de trece agencias gubernamentales de intervención en la economía, base institucional desde la cual surgió en 1939 la CORFO, que para Silvert (1948) fue un «hijo espiritual» de esas agencias (Silvert, 1948, pp. 31-32).

Si bien contamos con una historia de la institucionalidad de la infraestructura, la historia de su peso económico es más reciente y bastante completa para tener una visión de largo plazo, gracias a los estudios de estadísticas históricas de autores como Jofré, Lüders y Wagner (2000), Díaz, Lüders y Wagner (2016), Díaz y Wagner (2016) y Cerda Toro (2012, 2018), como también de Albala-Mamatzakis (2004) para el período 1960-1998, Sanfuentes (1987) sobre el origen y destino de la deuda pública externa entre 1818 y 1935 y el estudio coordinado por Tironi (1985) para el período 1977-1983. En particular, Díaz y Wagner (2016) elaboraron series sobre «Construcción e infraestructura» entre 1833 y 2010, cuya base conceptual y metodológica ya había sido presentada en Jofré, Lüders y Wagner (2000) y sus antecedentes se encuentran en el seminal estudio de Humud (1974), en donde los gastos del MIOP y de los ministerios de Ferrocarriles, Agricultura e Industria, Tierras y Colonización, Obras Públicas, Comercio y Vías de Comunicación y Fomento los consideró como «función de fomento» (Jofré, Lüders y Wagner, 2000, p. 129, notas 52 y 53). Esto les permitió construir una serie sobre gasto fiscal en infraestructura entre 1833 y 2001 en pesos de 2003 y como porcentaje del PIB (Díaz y Wagner, 2016, pp. 131-135, Tabla X5\_1. «Gasto fiscal en infraestructura, 1833-2001»), datos que empleamos para tener un panorama de largo plazo en los Gráficos 1 y 2. No puede excluirse el extenso trabajo inédito de Cerda Toro (2012, 2018), con dos tesis doctorales sobre inversión pública, infraestructuras y crecimiento económico en Chile que cubren el período 1853 a 2010, en donde presenta un análisis desagregado por fuentes de inversión y sectores que tiene diferencias importantes con los otros autores, por las fuentes utilizadas, los activos considerados (vialidad, ferrocarriles, aeropuertos, puertos, obras de Metro

<sup>6</sup> Esta tesis fue planteada por Ibáñez (1983).

e infraestructuras concesionadas), así como las diferencias entre los presupuestos estimados y los ejecutados<sup>7</sup>. Además, las series no son homogéneas hasta principios de la década de 1910 y difieren de las registradas en los presupuestos del Ministerio de Hacienda y desde 1887 por el MIOP. Cerda Toro (2012) destaca el peso que tuvo, dentro del *stock* de infraestructura, la continuidad en la construcción de caminos y puentes desde mediados del siglo XIX, lo que trataremos en las secciones siguientes.

En el Gráfico 1 sobre el Gasto Fiscal en Infraestructura (GFI) en el período 1833-1998, cuyos valores son miles de millones de pesos de 2003 pero representados en escala logarítmica base 10, el mejor ajuste de la tendencia es el exponencial, que permite observar dos momentos en que los valores del GFI en Chile se encuentran por encima de la línea de tendencia, es decir, las fases de mayor expansión: la primera se inició en 1866 y concluyó en 1917 y la segunda, mucho más corta que la anterior, arranca en 1962 y se cierra en 1974.

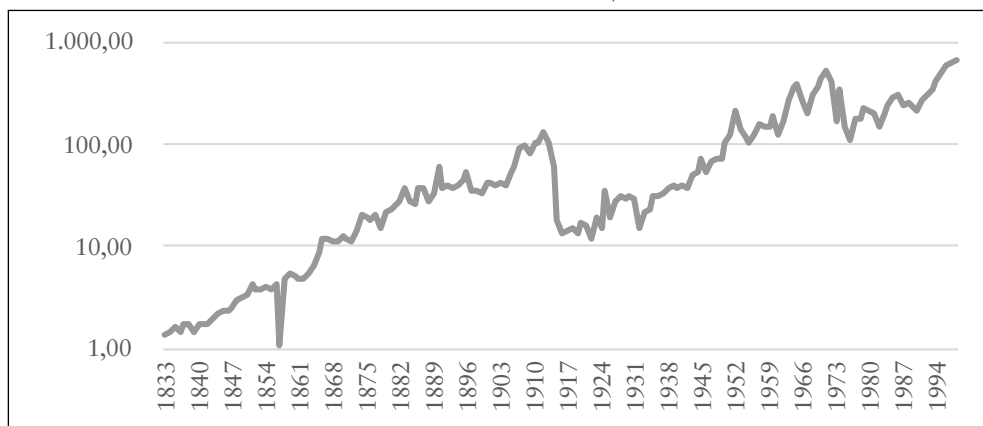
En el Gráfico 2 se muestra la trayectoria del GFI como porcentaje del PIB para el período de 1833 a 1998, siendo el valor mínimo de la serie 0,23% en el año de 1857, mientras que el valor máximo es 4,34% en 1912, siendo el valor promedio para todo el período 1,5%. Al respecto, Humud (1974) en su momento indicó que desde mediados del XIX los ferrocarriles y caminos empezaron a adquirir una gran importancia en la estructura del gasto público (Humud, 1974, p. 11, Cuadro 22, «Distribución porcentual de fondos obras públicas»); para Díaz y Wagner (2016), la infraestructura como porcentaje del PIB aumentó constantemente desde la década de 1860, señal de un cambio estructural de la economía chilena, cuando subió de 1,42% del PIB en 1865 a 2,50% en 1874. Ello fue definitivo tras la finalización de la guerra contra Perú y Bolivia (1879-1883), pero debido a la anexión a Chile de Tarapacá y Antofagasta, aumentó en un 13% el *stock* de capital total del país, por las instalaciones y maquinarias de las empresas salitreras, por las vías y equipos ferroviarios, edificios, caminos, viviendas y comercios que se incorporaron a Chile (Díaz y Wagner, 2016, pp. 51, 57-59). En contraste, sería interesante contar con un cálculo de la pérdida de *stock* de capital,

<sup>7</sup> Comunicación personal con el Dr. Cerda Toro, 05 de julio de 2018.



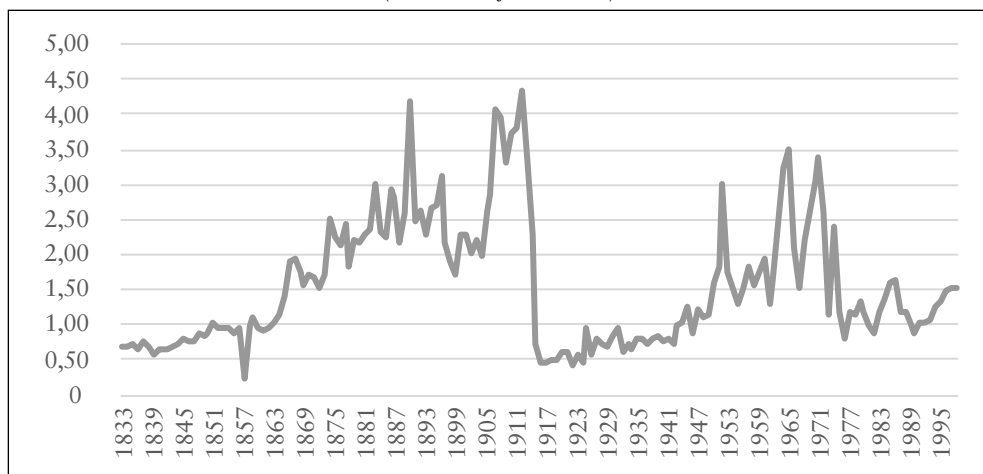
por la cesión de la Patagonia a la Argentina en 1881, que estaba dotada de pocas instalaciones aunque disponía de un notable volumen de tierras y recursos naturales, no obstante tanto la élite como el aparato público de la época no quisieron equipar esos territorios y activarlos económicamente.

GRÁFICO 1. CHILE: GASTO FISCAL EN INFRAESTRUCTURA, 1833-1998  
(MILES DE MILLONES DE PESOS DE 2003 REPRESENTADO EN ESCALA LOGARÍTMICA BASE 10)



Fuente: Elaborado a partir de los datos de Díaz y Wagner (2016, pp. 131-135).

GRÁFICO 2. CHILE: GASTO FISCAL EN INFRAESTRUCTURA, 1833-1998  
(PORCENTAJE DEL PIB)



Fuente: Elaborado a partir de los datos de Díaz y Wagner (2016, pp. 131-135).

Desde la década de 1880 la mayor disponibilidad de recursos financieros para el Estado chileno, gracias a la exportación salitrera, el incremento del *stock* de capital y el endeudamiento, llevaron a un primer *peak* en 1890 del gasto fiscal en infraestructura como porcentaje del PIB, al registrarse un 4,2% del PIB hasta alcanzar la cota más alta en 1912 con el 4,34%, a esa cifra solo se acercará en 1952 con el 3% del PIB. La plataforma infraestructural de Chile se construyó entre 1864 y 1914, financiada con recursos fiscales y con deuda, ya que Sanfuentes (1987), al revisar el uso de cincuenta y dos préstamos contratados por el Estado chileno entre 1822 y 1930, indicó que treinta y cuatro fueron para construir ferrocarriles, puertos y obras públicas durante ese período (Sanfuentes, 1987, p. 16, cuadros 7 y 8), lo que con mayor precisión confirmó Cerda Toro (2012) al estudiar el avance de la construcción ferroviaria entre las décadas de 1850 y 1910, estableciendo que fueron financiados con empréstitos que eran pagados en forma diferida mediante deuda servida por el Ministerio de Hacienda. En ese sentido, ello cuestiona la idea de que durante el llamado ciclo salitrero hubo una aplicación directa de los recursos dejados por los impuestos de exportación, más bien fue por vía de mayor endeudamiento.

El GFI entre 1833-1998 muestra una fuerte actividad entre 1880 y 1913, para luego caer por el impacto de la Primera Guerra Mundial hasta la década de 1940, con una lenta recuperación, pero sin llegar al *peak* previo a 1914. Después de la Depresión de 1929, el auge de las políticas proteccionistas, del gasto social y de las políticas de industrialización trasladaron el interés hacia las carreteras, el equipamiento urbano y los aeropuertos. Para Albala y Mamatzakis (2004), lo que denominaron «capital de infraestructura básico» experimentó una tasa de crecimiento promedio anual más rápida que la del PIB entre 1960-1972 (5,2%), bajando entre 1973 y 1990 a 3,4% para subir a 4,7%, entre 1990 y 1998. Desde 1995 la inversión en infraestructura se recuperó en términos absolutos (Albala-Bertrand y Mamatzakis, 2004, pp. 266-278), pero por los recursos provenientes del sector privado a través de la asociación pública privada de las concesiones, participando el Estado mediante

subsidios directos a la construcción, garantizando ingresos mínimos y con convenios complementarios<sup>8</sup>.

En todo este panorama y volviendo al Gráfico 1, se deben explicar dos grandes cortes de carácter estructural en la historia económica chilena, que son de naturaleza distinta a pesar de un impacto similar, se trata del fin de las fases de mayor expansión, el primero en 1917 y el segundo en 1974.

Después de darse un proceso de acumulación con recursos privados, públicos y de endeudamiento, el mismo llega a su fin con la Primera Guerra Mundial, *shock* externo que dañó a Chile, y que en un nivel macro puso fin a la Primera Globalización. Es decir, la caída en el gasto en infraestructura local obedeció a factores externos, por un proceso internacional de inestabilidad, desconexión global de las economías y de ascenso del proteccionismo. Es cierto que las tendencias de ralentización ya se estaban presentando, pero el «hundimiento» fue notable. La literatura sobre el fin de esa globalización es amplia, solo basta indicar que como lo señaló Nayyar (2006), las periferias poco o nada pudieron hacer frente a un proceso de una escala que las superaba. Tras ello, Chile empezó un lento proceso de recuperación con recursos públicos limitados, con un sector externo inestable y con políticas económicas que miraban al mercado interno, pudiendo remontar después de cuatro décadas. Esto llegó a su fin con la dictadura cívico-militar (1973-1990), cuando se registró un retroceso en las obras públicas y en el mantenimiento, con una caída que desde 1974 fue totalmente deliberada, por una política pública que no obedeció a un impacto externo, ni a una guerra civil prolongada, sino a premisas ideológicas. El golpe de Estado de 1973 controló en menos de veinticuatro horas todo el país y en los años siguientes aplicó sin rivales un programa económico que se tradujo en un deterioro material notable. Algo cercano a un daño deliberado solo se encuentra en las guerras civiles registradas en el siglo XX que, para autores como Collier (1999), afectaron a los países mucho más que una guerra internacional en dos aspectos: en los derechos de propiedad y en la infraestructura de transportes. La explicación de un daño así se encuentra en las bases ideológicas

<sup>8</sup> Véase Cerda Toro (2018).

del plan económico neoliberal, el llamado «*Ladrillo*», que plasmó las medidas concretas que se aplicaron tras el golpe militar del 11 de septiembre de 1973, documento que carecía de planes definidos para obras públicas y vivienda, pero esbozó propuestas como la de reducir el número de empleados estatales en esas áreas y traspasar los recursos a empresas constructoras especializadas (Castro, 1992, p. 11; Centro de Estudios Públicos, 1992, pp. 17, 99, 100).

Si bien la población creció en un 40% entre 1970 y 1989 y la producción en un 60%, la inversión total del Ministerio de Obras Públicas (MOP), la principal agencia en este sector (excluyendo puertos, ferrocarriles y obras sanitarias), disminuyó en un 34% (Chile. Ministerio de Obras Públicas, 2001, p. 2). Díaz y Wagner (2016) registran una caída notable dentro del producto (ver Gráficos 1 y 2) al igual que Albala-Mamatzakis (2004), mientras que para Tironi (1985), entre 1965 y 1970 se gastaron alrededor de 650 millones de dólares, para caer a 370 millones de dólares (de 1983) entre 1977-82 (Tironi, 1985, pp. 13, 22), incluso considerando la construcción de la Carretera Austral. En el caso de EFE, para 1979 se había reducido en un 54% el gasto en mantenimiento y la inversión real cayó casi a cero (Ramírez, 1993, p. 61). La inversión pública más alta estaba concentrada en la Empresa Nacional de Electricidad S.A., con más del 50% de la inversión, que luego fue privatizada.

La trayectoria general de los auges y caídas parciales se puede sintetizar en las tasas de crecimiento promedio anual (TCPA) del gasto fiscal en infraestructura. La década con el mayor crecimiento promedio anual del gasto en infraestructura fue la de 1990, con una tasa de 11%, seguida por la de 1940-1950 con 10,9% y la de 1880-1890, que registró un 9,9%. Las décadas con un decrecimiento en el gasto fueron de 1970-1980 y 1910-1920 con TCPA de (-6,90%) y (-16,27%), esta última la más baja en todo el período por el impacto de la Primera Guerra Mundial, en tanto que la de 1980-1990 registró un crecimiento prácticamente nulo (solo 0,15%). Esto último confirmaría las caídas por el *shock* externo de 1914 y por el *coup d'État* interno desde 1973.

Para el final de la década de 1990 hemos preferido cortar las cifras en 1998, por las controversias entre los autores sobre la magnitud del gasto público en infraestructuras, algo que es más bien

un debate abierto sobre la gestión pública contemporánea. Ello proviene de lo que arrojan las estadísticas de ejecución de obras por los ministerios o las empresas concesionarias de infraestructuras, que muestran grandes diferencias en la inversión pública. Para una precisión sobre el período 1990 a 2010 creemos que es básico el estudio de Cerda Toro (2018). Lo mismo ocurre con los datos físicos de la extensión de los caminos, razón por la cual nuestro registro lo hemos detenido en 1990, ya que después de 2004 discrepan las cifras de algunos autores citados con las publicadas por la Dirección de Vialidad del MOP, por el cambio en la metodología para cuantificar los kilómetros de caminos, por los registros tomados en terreno, por el uso de tecnología GPS, homologación de redes, registros de dobles calzadas y en especial por la extensión e incorporación de las vías concesionadas (Chile. Ministerio de Obras Públicas, 2011, p. 1). Tal como lo indica Canning (1998), estos cambios muchas veces se deben más a la definición que al *stock* mismo de infraestructura.

#### PROTOINFRAESTRUCTURAS Y CAMINOS: VINCULACIÓN LOCAL Y DESCONEXIÓN LONGITUDINAL

Tras el fin de las guerras de Independencia, el incremento de la presión productiva llevó en 1842 al gobierno a crear el Cuerpo de Ingenieros Civiles para reparar y construir caminos y puentes en Santiago, Valparaíso y Colchagua. Pero los costos de reparación eran altos y los hacendados, sus mayores usuarios, no aportaban porque consideraban que era una tarea pública. Al respecto, el estudio de Sanhueza (2018) sobre el sistema vial entre los ríos Maipo y Mataquito entre 1790 y 1860 muestra que la mejora dada desde 1840 consistió en un programa más sistemático de construcción y de reparación de vías y puentes con una proyección hacia los puertos, pero que su calidad y permanencia en el tiempo fue deficiente. A esto se sumaba el nivel muy primitivo de los vehículos y las prácticas, ya que ciertas cargas, como las de madera, eran arrastradas por el suelo, deteriorando caminos y puentes. En la década de 1830 la plata y el cobre de exportación se transportaban empleando tropas de carretas hacia el puerto; en la explotación salitrera en Tarapacá, antes de ser incorporada a Chile hacia la década de 1850, se empleaban

cerca de tres mil mulas para transportar salitre. En las provincias agrícolas del centro, hacia 1840 operaban varios tipos de vehículos de tracción animal; la ruta de 140 kilómetros entre Santiago y Valparaíso debía cubrir cuevas de entre 430 a 730 metros, para luego bajar a Santiago a 530 metros sobre el nivel del mar. En esa ruta circulaban cinco tipos de vehículos que también podían encontrarse en el resto del país: a) «birlochos» para pasajeros con dos asientos arrastrados por uno o dos caballos; b) carruajes o diligencias, con cuatro caballos para seis personas; c) caballos sin remolque para llevar el propio jinete; d) carros o carretas para carga, arrastrados por bueyes que podían acomodar entre uno a dos pasajeros encima de los bultos; e) mulas sin remolque con una capacidad promedio de 3,5 quintales españoles (161 kilogramos)<sup>9</sup>. Para los servicios de carga se usaban carretas arrastradas por bueyes, montadas sobre ruedas y ejes de madera; en verano podían efectuar un viaje de ida y vuelta en dos semanas y en invierno demoraban hasta tres semanas, considerando todo el proceso de flete, estiba y andadura. Entre 1840 y 1860 circulaban cerca de ochocientas carretas entre Santiago y Valparaíso, cuyos dueños eran «chacareros» e «inquilinos» de las haciendas que recurrían a la economía campesina para surtirse de comidas y refugio en sus largas jornadas<sup>10</sup>.

Todo este conjunto de medios e infraestructuras eran físicamente deficientes y de un alto costo económico para los productores tanto de las zonas aisladas como de las que exportaban. Fue en ese momento cuando llegaron los ferrocarriles que, como lo indicó Hernández (1966), quitó las trabas y permitió intensificar los cultivos, disminuir las pérdidas, los atrasos y valorizar los terrenos cercanos a la vía. El sector exportador y comercial fue el principal impulso para la llegada de los ferrocarriles, inaugurándose en 1851 la primera línea férrea de Chile entre el puerto de Caldera y la ciudad de Copiapó para transportar minerales, iniciándose así un largo ciclo de construcción, que dio origen a varias redes, ya que en el norte del país se emplearon diversos tipos de vías angostas y en el centro y sur de vía ancha.

<sup>9</sup> Thomson (2001). Equivalencia tomada de Corporación de Ventas de Salitre y Yodo de Chile (1956, p. 754).

<sup>10</sup> Cáceres (2004, pp. 61-70). Gay (1973, Vol. 2, pp. 246-247).

Sin embargo, lo anterior no desplazó ni olvidó a los caminos; de acuerdo a la evidencia de Cerda Toro (2012), el ferrocarril no detuvo la inversión pública en caminos y especialmente en puentes, estructura clave para mejorar los trayectos y sortear las dificultades orográficas del país, con cordones montañosos y cruzado por ríos. Los caminos de tierra pasaron en 1862 de tener una extensión de 14.031 km a 23.000 en 1875; en tanto que entre 1853 a 1915 la inversión pública en caminos y puentes fue en promedio del 12% dentro del total ocupado en su mayoría por ferrocarriles y puertos, manteniéndose constante durante las décadas de 1850 y 1870 para luego disminuir por los efectos de la guerra del Pacífico (1879-1883), recuperarse y empezar a competir con los ferrocarriles desde la década de 1910 (Cerda, 2012, pp. 141, 145). Para este autor, en 1853, en el *stock* de capital público en infraestructuras, los caminos y puentes ocupaban el 41,8%, para caer al 25% entre 1871 y 1885, manteniéndose entre el 15% y 19% entre 1886 y 1930. Para volver a un porcentaje como el registrado antes de los años 1950 debió esperarse hasta el período entre 1991 y 2005, cuando fue del 59,2% (Cerda, 2012, p. 79, Tabla III.6).

En ese sentido, puede afirmarse que la expansión ferroviaria estuvo acompañada de una actividad paracaminera más lenta, aunque constante, de construcción de puentes y rutas, que explica la penetración del transporte férreo por la mejora de las condiciones para que las tropas de carretas llegaran a las estaciones, aunque la impresión de autores como Sanhueza (2018) es que después de 1860 se mantuvieron gran parte de los problemas de deficiencia técnica que afectaban a los caminos en el período previo. En varias ciudades es posible registrar una cierta mejora en las conexiones interurbanas durante el siglo XIX, con una menor atención a las rutas longitudinales y transversales de larga distancia, tarea pospuesta hasta la década de 1910.

## LA ERA FERROVIARIA: TRANSPORTE, COMUNICACIONES Y LOGÍSTICA

El ferrocarril fue un medio y una tecnología de difusión internacional, que en Chile no desplazó completamente a otros medios terrestres, a diferencia de lo señalado por Fogel (1964) y Fishlow (1965), al estudiar los ahorros sociales que introdujo en la economía de los Estados Unidos. Para ese enfoque el ferrocarril fue caracterizado como un medio aislado (no como una infraestructura), cuya alta intensidad de capital habría desplazado a los medios primitivos. Esa mirada descuida los procesos reales de transporte que impactaron en la aglomeración de la actividad económica y en el surgimiento de ciudades (Bogart, 2009, 2013; Berger y Enflo, 2013), así como también los cambios tecnosociales y urbanos gestados por su fuerza laboral y por las actividades de mantenimiento de los equipos, que se llevaban a cabo dentro de grandes instalaciones y superficies (Guajardo, 1990, p. 178).

Los ferrocarriles para coordinar el tráfico de trenes debían transmitir información, lo que extendió las redes telegráficas, no siendo extraño que la telegrafía llegara a Chile de la mano del promotor ferroviario, el estadounidense William Wheelwright, en 1852. Muy pronto el gobierno separó el servicio privado y estableció en 1858 un servicio público de telégrafo bajo el control de la administración de correos (Calderón, 2007, pp. 138, 144, 158, 160, 165). Para 1900, hilos telegráficos y cables submarinos vinculaban a Chile con los centros globales. En ese año, un mensaje por cable submarino de Londres a Chile demoraba 3,1 días, un poco más rápido que a Sudáfrica y la India (Wenzlhuemer, 2010, pp. 35-36). A su vez, los postes telegráficos permitieron tender los primeros cables telefónicos y para 1955 de un total de 6.183 kilómetros de rutas telefónicas, la Compañía de Teléfonos de Chile poseía el 67% de los postes, pero un 21,7% era de EFE y un 8,5% de los Telégrafos del Estado (Villalobos, 1990, p. 386).

Otro impacto estuvo en la logística. La red de bodegas y patios ferroviarios sirvió a la producción y al comercio hasta bien entrado el siglo XX. En 1880 la ganancia de los agricultores exportadores de trigo era favorecida por la red de bodegas ferroviarias, en tanto que



la explotación forestal en el sur dependió de los recintos ferroviarios. En la década de 1920 las estaciones de EFE entre Talca y Puerto Montt ofrecieron hasta 623.201 metros cuadrados para almacenar madera, superficie equivalente en la actualidad (cifra de 2005) a los recintos portuarios de Valparaíso, Coquimbo y Quintero (Gujardo, 2007, pp. 95, 97, 126; Chile. Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones, 2005, pp. 48, 53, 57). En 1939, el plan de acción inmediata de CORFO para comercio y comunicaciones reveló que el país carecía de frigoríficos y de almacenes modernos; sin embargo, dos décadas después todavía faltaba una política de distribución (Chile. CORFO, 1940, p. 4; Crocco y Varela, 1962, p. 97), razón por la cual en la década de 1950 los puntos de venta para el salitre en el mercado interno seguían siendo alrededor de quinientas estaciones ferroviarias entre Copiapó y Puerto Montt, seguidas por las que aportaba el Banco del Estado, con cuarenta y cuatro puntos de Arica a Punta Arenas, y el sector privado disponía de las de la Sociedad El Tattersall en Santiago y Osorno, de Gildemeister & Cía., con nueve de Coquimbo a Punta Arenas y de otras casas comerciales (Corporación de Ventas de Salitre y Yodo de Chile, 1956, pp. 6-7).

#### LA LENTA CONFORMACIÓN DE LAS REDES SIN UN «BOOM» CONSTRUCTIVO

Las vías férreas en Chile desde 1851 hasta aproximadamente 1950, cuando se terminaron los últimos tramos de conexión, conformaron cuatro redes y dos líneas aisladas de norte a sur. Las tres primeras usaron diversos anchos de vía, ya sea de menos de un metro, métrica, de 1,435 m y unas pocas de 1,676 m. I) La primera red fue desde Arica hacia Tacna en el Perú y la frontera boliviana. II) Al sur de la quebrada de Camarones, entre Iquique y Diego de Almagro (antiguo Pueblo Hundido), una segunda red cubrió el espacio salitrero con salidas a diversos puertos de exportación, a la frontera boliviana y desde fines de la década de 1940 hacia Argentina. Esta red desde 1908 se fue conectando por el interior a través del Ferrocarril Longitudinal Norte (FCLN), de iniciativa estatal. III) La estación de Diego de Almagro en Atacama fue el límite con las líneas de la minería metálica, conectadas al puerto de Chañaral, a la línea

entre Copiapó y el puerto de Caldera y hacia el sur hasta La Calera y el río Aconcagua. Al igual que en la zona salitrera, estas líneas eran de una orientación estricta yacimiento-puerto para atender los enclaves mineros; la acción estatal las fue uniendo al FCLN. IV) La Calera era la terminal de la vía métrica e interfaz con la red de más de dos mil kilómetros y de un ancho de 1.676 m, cuyo troncal longitudinal unió a Valparaíso con Santiago, conectó con la Argentina por el ferrocarril Trasandino (de vía angosta desde 1910), continuó hacia el sur con conexiones a puertos como Talcahuano y Valdivia hasta llegar a Puerto Montt. Cruzando el canal de Chacao y hasta el extremo austral hubo dos líneas aisladas de vía angosta en la isla de Chiloé y en Punta Arenas<sup>11</sup>.

Todo este panorama podría ubicarse dentro de lo señalado por Summerhill (2006), sobre la expansión «sin precedentes» de la infraestructura física en América Latina que se dio entre 1870 y 1930, pero que en Chile no fue una «manía» o un «boom» constructivo concentrado en un medio o en pocos años (como ocurrió en el Reino Unido, Estados Unidos e incluso España), porque más bien detonaron múltiples obras y proyectos que tomaron bastantes años en completarse. De una revisión por sector, proyectos y operadores se matiza la velocidad de construcción de ferrocarriles, frente a un crecimiento constante de caminos y puentes que siguieron dando servicios con carretas y mulas. Este matiz se encuentra en la principal línea férrea del país, entre la capital Santiago y el puerto de Valparaíso, cuya construcción se inició en 1853 y que con 184 km de vía principal entre la estación Puerto a Yungay (la extensión hacia la estación Mapocho en Santiago fue posterior), demoró doce años en completarse entre estación y estación, finalizando en 1874 los 44 km de ramales hasta la ciudad de Los Andes (Cerdeira Toro, 2012). Es decir, para una red de cerca de 230 km debieron pasar veintiún años en completarse en la zona más poblada, asiento del poder político y del principal puerto de importación. Otro caso fue el troncal ferroviario de norte a sur entre Iquique y Puerto Montt, que no tuvo continuidad completa de tráfico por la diferencia de anchos de vía y que tardó sesenta y dos años en unirse. Otro ejemplo fue el

<sup>11</sup> Para conocer la historia de estas líneas, véase Boldrini (1986) y Martinic (2005).

atraso de casi tres décadas para iniciar la construcción de puertos modernos, aunque el comercio exterior se había incrementado desde 1880 por el ciclo salitrero y se sostenía en el medio marítimo. La conectividad con el extremo austral debió ser asumida por empresas públicas de cabotaje y aviación desde la década de 1930, en tanto que el primer aeropuerto internacional no fue planteado por ingenieros estatales, sino por la iniciativa de un magnate internacional de la minería que donó los terrenos al gobierno, y no fue sino hasta 1965 cuando se inició un plan coherente de caminos de conexión con las tierras australes.

## LA DIVISIÓN DEL TRABAJO ENTRE CAPITAL PRIVADO Y PÚBLICO: TERRITORIO Y DIMENSIONES

Desde su arranque el sector ferroviario chileno contó con participación de capital privado y público. En 1842 el empresario estadounidense William Wheelwright, promotor del telégrafo y de la navegación de vapor, presentó al gobierno chileno un proyecto para construir una vía férrea entre Valparaíso y Santiago, formándose en 1845 una sociedad de banqueros y comerciantes de Liverpool y Londres. Pero la demora en la decisión gubernamental llevó a Wheelwright en 1849 a asociarse con empresarios mineros para crear la Compañía del Ferrocarril de Copiapó, que entró en operaciones en 1851. El proyecto de Valparaíso sería impulsado por capital privado y público, formándose en 1852 la compañía del Ferrocarril entre Santiago y Valparaíso (FCSV), con un aporte estatal del 50%, que aumentó por las dificultades de la obra. En 1858 el gobierno compró las acciones del FCSV y aportó recursos para el Ferrocarril del Sur (FCS) para unir Santiago con Talca, iniciado en 1856. En 1864 entró en explotación la línea férrea principal del FCSV y para 1868 el ahorro en fletes para los exportadores de trigo hacia el puerto de Valparaíso había sido del 66% con respecto al flete pagado a los carretoneros<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Guajardo (2007, p. 94). La línea fue inaugurada en 1863 (Rivera Jofré, 1863), pero entró en explotación plena en 1864 porque debió ser reparada en gran parte por los temporales de ese último año.

Esta participación pública no fue excepcional, ya que como lo señaló Millward (2005), las llamadas «industrias de red» requirieron de fuertes y crecientes intervenciones y regulaciones estatales por los derechos de vía, propiedad y por los desafíos en la construcción. En América Latina, para Summerhill (2006) los factores políticos también estuvieron presentes en las concesiones, subsidios y regulación de la infraestructura. Los Estados construyeron directamente, dieron subvenciones como garantías de rentabilidad, subsidio fijo por kilómetro construido, otorgamiento de tierras y zonas de privilegio para evitar competencia. En Chile las modalidades fueron subsidios fijos por tendido de kilómetro de vía y garantía de retorno sobre capital invertido (Kuntz, 2015, pp. 28-30). No se puede olvidar que estas acciones públicas se daban dentro de un marco de predominio político de la oligarquía, sin una tecnocracia autónoma ni desarrollada, lo que generó una división del trabajo entre capital público y privado con consecuencias de diverso orden, en particular de un reparto territorial de la intervención estatal y de sus infraestructuras. Así, en el norte de Chile la construcción y explotación de ferrocarriles quedó en manos privadas (que se mantiene hasta el día de hoy), y en el centro y sur del país la gestión estatal fue para proteger a la agricultura y al mercado interno como un todo. Para esto se crearon empresas públicas como la EFE en 1884 que consolidó las líneas del FCSV y FCS, como también se inició la compra de vías privadas en 1888 con el Ferrocarril de Chañaral y de otras que se fueron uniendo al FCLN hasta formar en 1917 la Red Central Norte de EFE. Con todo, en 1910 las vías estatales eran más de la mitad de la red chilena (Cuadro 1).

CUADRO I. CHILE: KILÓMETROS DE FERROCARRIL  
Y CAMINOS, 1876-1990 (AÑOS SELECCIONADOS)

Año	FFCC km Estado	FFCC km Empresas privadas	FFCC Total km	Caminos kilómetros
1876	863	674	1.537	
1880	950	827	1.777	
1885	950	906	2.204	
1890	1.106	1.641	2.747	
1895	1.732	1.765	3.497	
1900	2.125	2.229	4.354	36.354
1905	2.329	2.449	4.778	
1910	2.830	3.144	5.974	
1915	5.122	3.094	8.216	
1920	4.579	3.631	8.210	35.274
1925	5.459	3.182	8.641	39.964
1930	5.807	3.130	8.937	40.323
1935	5.860	2.905	8.765	41.785
1940	5.924	2.686	8.610	40.771
1945	6.295	2.425	8.720	47.420
1950	6.275	2.228	8.503	48.559
1955	6.617	1.662	8.279	54.442
1960	6.865	1.495	8.360	57.906
1965	6.648	1.363	8.011	62.977
1970			8.352	70.549
1975			8.167	79.913
1980	7.120	940	8.060	81.978
1985			7.357	79.217
1990			6.852	79.235

Fuente: Díaz, Lüders y Wagner (2016, pp. 175-184).

En este punto tenemos que volver al tema de las dimensiones de este medio y de su infraestructura. Si bien las estadísticas ferroviarias desde su origen han sido abundantes, presentan variaciones si se toman desde los registros de las empresas y desde las estadísticas del gobierno, ya fuera del Ministerio de Hacienda o del MIOP, por dos gruesos problemas. Uno fue que el registro de datos por las compañías privadas era incompleto tanto por la dispersión de las empresas como por la falta de acatamiento a las autoridades,

conducta frecuente en el norte según lo consignaban los inspectores fiscales<sup>13</sup>. Otro fue que las vías estatales en el norte del país entraron en zonas controladas por grandes empresas privadas, en un contexto complicado para las finanzas públicas desde la Primera Guerra Mundial, lo que llevó al arriendo de las líneas, las cuales cambiaron su registro de estatales a privadas. Así ocurrió cuando el FCLN pasó a ser parte de EFE en 1917, pero desde Diego de Almagro hacia el norte fue arrendada a la compañía inglesa del Ferrocarril de Antofagasta a Bolivia entre 1919 y 1957. Esto puede explicar que las vías estatales disminuyeran en las estadísticas entre 1917 y 1918 en 755 km y las privadas crecieran en 819 km en solo un año, algo físicamente imposible dentro del modo constructivo y de inversión de la época. Al respecto, Díaz, Lüders y Wagner (2016) publicaron cifras cotejadas en diversas fuentes sobre las principales infraestructuras y medios de transporte, las cuales hemos adoptado para cerrar variaciones y controversias, como el año cuando se registró el mayor número de kilómetros de ferrocarriles en Chile y de tráfico de pasajeros y carga. Algunas fuentes señalaban el año de 1927 con un máximo de nueve mil kilómetros, pero la cifra final es un poco menor, de 8.937 km en 1930 (Díaz, Lüders y Wagner, 2016, p. 179, tabla 1.11). Una explicación se encuentra en las variaciones de los años de entrada en operaciones de los tramos finales del FCLN. Estos datos de ferrocarriles y caminos entre 1876 y 1990 los hemos reunido en el Cuadro 1.

Desde 1911 la construcción privada se hizo más lenta y aumentó la pública, lo que se tradujo en cambios institucionales como el funcionamiento entre 1912 y 1924 del Ministerio de Ferrocarriles hasta que el sector fue incorporado al Ministerio de Obras y Vías Públicas, cuando giró el interés gubernamental hacia los caminos. El kilometraje privado de ferrocarriles creció hasta 1918 con 3.945 kilómetros (Cuadro 1) y para 1950 el 91% de los ferrocarriles privados estaban en el norte del país para atender a la minería. Podría afirmarse que el mayor kilometraje de vías férreas en Chile se alcanzó entre 1927 y 1930, con variaciones debido al arriendo

<sup>13</sup> José Antonio Bustamante al ministro de Industrias y Obras Públicas, Antofagasta, 6 de agosto de 1908. Archivo Nacional de Chile, Santiago. Fondo Ministerio de Industrias y Obras Públicas, volumen 1.950, folios 333-334.

de vías públicas y fragmentada construcción, disminuyendo desde 1930 por el cierre de líneas privadas. Otros índices de la expansión se dieron en 1942 cuando se llegó al máximo en tráfico de carga y en pasajeros en 1958, con otro *peak* en 1973 (Díaz, Lüders y Wagner, 2016, p. 183, tabla 1.11).

## LAS NO-INFRAESTRUCTURAS PRIVADAS Y EL PAPEL DEL ESTADO

El norte país, conformado por el *stock* de capital capturado de Tarapacá y Antofagasta, más las provincias de Atacama y Coquimbo, fue casi totalmente equipado hasta la Primera Guerra Mundial con ferrocarriles, puertos y caminos por iniciativa privada, para atender a la minería salitrera y metálica de exportación. En esas provincias minero-exportadoras, el Estado hasta bien entrado el siglo XX se redujo a proveer de edificios públicos como escuelas, cuarteles, hospitales y algunos servicios, sin tocar los activos para el transporte. De esto se desprenden temas interesantes sobre la infraestructura en Chile.

Primero, las compañías de ferrocarriles y mineras construyeron exclusivamente para atender la actividad productiva sin una lógica de sistema, levantaron redes dispersas que buscaban la dirección yacimiento-puerto, sin desarrollar los atributos de acceso público ni acomodar diversos usuarios, ya que cada una atendió su mercado con vías de anchos distintos y con salidas a diversos puertos. Segundo, la actividad privada no se ajustó a modelos como el estadounidense, en donde el gobierno federal mediante concesiones orientó y reguló la construcción para unir el Este con el Pacífico (Berk, 1994), ni tampoco al modelo francés del siglo XIX con una ruta trazada por ingenieros estatales bajo una concepción nacional, aunque la construcción y explotación quedó a cargo de compañías privadas (Caron, 1997). Tercero, la peculiaridad de los ferrocarriles salitreros que explotaban a las compañías productoras lograron una alta rentabilidad con fletes caros, siendo incluso más costosos que el flete marítimo para una distancia entre yacimiento y puerto que no era muy superior a los 100 km. Thomson (2005) estimó que antes de 1914 el flete terrestre comparado con el flete marítimo

por kilómetro entre los puertos salitreros y Liverpool (distancia de casi 10.000 millas náuticas), por kilómetro terrestre podía ser casi cien veces más caro que el marítimo (Thomson, 2005, pp. 86-87). El fertilizante salía a diversos puertos por líneas independientes con limitada capacidad para una carga que en algunos años de la Primera Guerra Mundial llegó a 3,2 millones de toneladas anuales (Foster Bain y Mulliken, 1925, p. 26). Cuarto, casi la mitad del kilometraje ferroviario en Chile, y que cubría gran parte del norte del país, no se ajustó a la definición de infraestructura de autores como Frischmann, Jochimsen y Rostow, porque fueron vías para uso privado, sin ninguna lógica de integración territorial, ni fueron activos indispensables para el desarrollo, hasta que el Estado entró con cautela en la zona con el FCLN, completando tardíamente su tarea en 1929, es decir, cuando aumentaba el transporte automotor.

Un quinto aspecto fue la contrapartida de las vías estatales, que hacia 1915 habían logrado cubrir la zona más poblada del país (Valparaíso-Puerto Montt) con 2.619 km (EFE, 1917, p. 22), en donde se ejerció una política de tarifas para beneficiar a la agricultura, al sector forestal y en general a la producción y el consumo interno. El poder terrateniente explica las bajas tarifas para la agricultura desde el siglo XIX, situación contraria a los Estados Unidos, en donde las altas tarifas llevaron a la regulación estatal de los medios de transporte (Summerhill, 2006, p. 311). A esto último se llegó después de un paulatino cambio en la gestión estatal, ya que entre 1855 y 1884 en las compañías del FCSV y FCS se aplicaron tarifas altas y se cuidaron los gastos, pero desde 1884, con la consolidación en EFE, se incrementó el número de kilómetros, se rebajaron las tarifas pero aumentó el personal. La primera alza general de tarifas esperó hasta 1907 y solo fue de un 30%, aunque era necesario elevarlas 140% (Simon, 1921, pp. 17-22). En 1895 EFE registró la primera pérdida en su balance, por factores como la explotación de líneas en el sur que eran más extensas y con poca carga de retorno, o debido a que las tarifas de pasajeros en tercera clase, la más utilizada por los sectores populares, no cubría sus costos. Por ejemplo, en 1892 de Valparaíso a Santiago se cobraba \$2,50 por pasajero y el gasto era de \$2,53; de Santiago a Talca el pasaje era de \$2,35 y el gasto de \$3,42. El personal creció más allá de las condiciones técnicas; en



1884, con una línea en explotación de alrededor de 940 km, EFE contaba con 5.000 empleados, es decir, cerca de 5,3 empleados por km. En 1914, para una vía de 2.350 km, la EFE tenía más de 21.000 empleados con un promedio de 8,8 hombres por km, lo cual se consideraba exagerado. Pero para 1914 la EFE era el mayor de los activos públicos y la mayor empresa ferroviaria del país: equivalía al 52% de los Bienes Nacionales con un capital calculado en 1912 de 20 millones de libras esterlinas, registrando pérdidas que por su magnitud en 1913 llevaron a plantear una reforma completa del sistema tributario con el fin de contar con nuevas fuentes de ingresos (Marín Vicuña, 1916, p. 280; Guajardo, 2007, pp. 24, 69, 108).

## CAMINOS, PUENTES Y EXPANSIÓN CARRETERA

Durante el ciclo ferroviario la inversión gubernamental en caminos bajó, de acuerdo a la evidencia de Cerda Toro (2012), llegando a niveles basales muy bajos, entre el 15% a 19% del *stock* público entre 1886 y 1930. Es decir, cuando la economía chilena experimentó una gran vinculación a la economía internacional, dada por una alta especialización en exportaciones mineras que fueron transportadas por una red diversa de ferrocarriles. Por lo demás, la construcción y mantenimiento de caminos y puentes se mantuvieron bajo el control del Ministerio del Interior, es decir, del gobierno político y del orden interno, hasta que en 1914 se incorporaron al MIOP. Desde 1927 adquirieron importancia creciente con la creación del Ministerio de Fomento, conformándose una nueva institucionalidad para su construcción y mantenimiento desde la década de 1940 con los ministerios de Obras Públicas y Vías de Comunicación, que más tarde cambiaron a Obras Públicas y Transportes (MOPT) (1967-73), y desde 1974 a ministerios separados, el de Obras Públicas y de Transportes y Telecomunicaciones.

Como señala Booth (2013b), el impulso para la mejora caminera se inició durante la década de 1910 por agrupaciones de automovilistas que estrecharon vínculos con los ingenieros civiles, quienes lograrían un papel preponderante dentro del Estado desde la dictadura de Carlos Ibáñez (1927-1931). A ello contribuyó principalmente

la oferta internacional de la innovación de los automóviles y vehículos de carga, a nivel local, el vehículo de motor tomó ventaja en los tramos de corta distancia y en las medias distancias por los problemas que presentaba el servicio ferroviario en algunas partes del país. Así ocurría en el viaje hacia el norte, a través del FCLN, que transcurría por un trazo complicado, producto de los ahorros que habían hecho los contratistas en su construcción, expresado en pocos túneles y muchas cuestas, obligando a trasbordos frecuentes de pasajeros y mercaderías.

De acuerdo con el testimonio y medición de Marín Vicuña, en 1913 el viaje desde Santiago hacia la ciudad de La Serena, que era de 618 kilómetros por vía principal (hoy es de 478 kilómetros por carretera), demoraba tres días con servicio de locomotoras de vapor, cumpliendo diez etapas de trasbordo a otro tren, alojamientos para comida y descanso, registrando una velocidad promedio de entre 17 a 23 kilómetros por hora (Marín Vicuña, 1914, pp. 6-7). Es decir, el viaje demoraba tanto como si fuera con tracción animal y era más rápido hacerlo en barco, pero el cabotaje en ese momento era escaso. Otro evento que marcó el giro hacia el camino, el petróleo y el vehículo automotor fue la «huelga larga» de los yacimientos de carbón de Arauco de marzo a mayo de 1920, que creó una crisis energética con secuelas estructurales y que cuestionó a los ferrocarriles como medio y eje troncal del movimiento del país (Guajardo, 2007, pp. 77, 79).

De esa manera, fue en la década de 1920 cuando se inició la diversificación de la infraestructura material y la normatividad, como la derogación de la ley de caminos de 1842 y el fin del Ministerio de Ferrocarriles. Pero no se conocía el tipo y volumen del tráfico caminero, razón por la cual en 1925 se empezó a levantar un registro de todos los puentes y caminos principales. También se plantearon proyectos de integración de medios, como en 1929, cuando dentro del plan general de obras públicas se indicó la construcción de caminos de conexión con las estaciones ferroviarias y con los puertos (Marín Vicuña, 2013, pp. 186, 198). En 1920 casi la totalidad de los caminos en Chile era de tierra, con 35.274 km, extensión que crecería y que cambiaría muy lentamente, ya que para 1960 solo el 5,4% estaba pavimentado, es decir 3.159 km de un total de 57.906

km, aunque había mejorado la movilidad gracias a la construcción de puentes carreteros que pasaron de 1.841 en 1930 a 3.841 estructuras en 1960. En el ámbito de los medios, para 1925 cerca del 95% de los vehículos de carga eran de tracción animal, el resto eran vehículos motorizados de un total de 88.174 unidades, mientras que el 94% de los automóviles y el 72% de los camiones estaban en comunas urbanas. Los vehículos de tracción animal disminuyeron en un 66% entre 1920 y 1960, aumentando los motorizados diecisiete veces (Miranda, 1962, pp. 4, 7, 10). En todo caso, el uso de caballos en el arrastre fue bastante persistente hasta bien entrado en el siglo XX, ya que el «carretón» era el vehículo por excelencia del pequeño productor agrícola y del comerciante de alimentos como pan y leche en los pueblos y pequeñas ciudades hasta mediados de 1970.

Fue desde fines de la década de 1930 cuando el gobierno impulsó la construcción de la carretera longitudinal sur con conexiones a puertos, centros urbanos y de producción, como también se buscó estandarizar a un metro el ancho de la vía férrea de la Red Norte de EFE. La Segunda Guerra Mundial restringió la importación de vehículos y repuestos, pero una vez terminada volvió la competencia del automóvil y el camión. Frente a esta realidad, en 1945 los ejecutivos de EFE buscaron introducir la racionalidad ferroviaria en el sector camionero, creando en 1946 la empresa COTRACO S.A., que ofreció un servicio combinado entre carretera, ferrocarril y entrega puerta a puerta con camiones y semirremolques en Concepción, Valparaíso y Aconcagua. Pero, tanto en el transporte ferroviario como caminero, faltaban equipos modernos como vagones frigoríficos y la mecanización de la carga y descarga, todo lo cual encarecía y deterioraba los productos perecibles; COTRACO fue una innovación logística interesante pero que no logró frenar la competencia del camión en distancias inferiores a quinientos kilómetros (Guajardo, 2007, p. 87; Navarrete y Carvallo, 1962, p. 80).

La construcción de las carreteras se dio en forma paralela a las vías férreas, algo que también estuvo condicionado por las opciones de ingeniería civil que podían aplicarse en esa época en un territorio angosto, en donde sigue siendo crítica la posibilidad de contar con un puente cercano para enfrentar los cortes por las crecidas de los ríos durante el invierno. Asimismo, la penetración del vehículo de

motor por la importación masiva de camiones y la construcción de una red de oleoductos le restó flete al ferrocarril. La reacción gubernamental a la pérdida de mercado fue aplicar desde 1961 el plan de modernización de EFE, pero sin resolver los problemas de la gestión comercial.

A nivel general, para ese entonces se presentaba una compleja coexistencia, más no un sistema, de varios medios e infraestructuras que movían un amplio espectro de bienes. Así, el salitre, guano y potasa recorrían 3.200 km para fertilizar las papas en Chiloé; el petróleo se refinaba a 3.100 km del pozo; la madera de construcción y el carbón mineral recorrían 2.200 km para abastecer el norte (Miranda, 1962, p. 2; Brown y Hurtado, 1963, p. 8). En ese sentido, para Brown (1965) se había logrado conformar una red nacional de transportes que tenía varios componentes claves, con una red ferroviaria desde Iquique a Puerto Montt con una distancia de cerca de 2800 km, una carretera Panamericana desde la frontera con el Perú hasta Puerto Montt, y el tercio austral vinculado con cabotaje y transporte aéreo. Dicho perfil tenía algunos rasgos cercanos a los Estados Unidos como el rápido aumento del transporte carretero que había mermado los ingresos de todos los ferrocarriles, lo cual para EFE significó una caída de sus ingresos que en 1962 cubrían el 49% de los costos y el resto era un subsidio fiscal (Brown, 1965, p. 242). Pero estaban los problemas propiamente chilenos, que no permitían integrar redes ni brindar buenos servicios, como ocurría con la conectividad terrestre con el norte del país que dependía mucho del ancho de vía métrico del ferrocarril sin continuidad con la red sur, por lo que se mantenían los trasbordos en La Calera y por su trazo todavía era lento para la movilidad de pasajeros. El viaje entre Santiago y La Serena, que en 1913 tomaba tres días, en 1966 se había reducido a veintiocho horas empleando locomotoras diésel<sup>14</sup>.

En la década de 1960 se logró completar una red nacional, pero también se había llegado al momento de tomar decisiones claves sobre el lugar y la proyección que tendrían los distintos modos, que habían crecido desordenadamente, con superposición de redes y sistemas. Laboralmente esto se expresaba en el crecimiento de la

<sup>14</sup> Calculado de acuerdo a los horarios oficiales de Empresa de los Ferrocarriles del Estado (1966).

fuerza de trabajo no ferroviaria: para 1952 en transporte trabajaban 85.457 personas y en la categoría «otros transportes terrestres» (líneas de autobuses urbanos, suburbanos e interurbanas, funiculares, tranvías y trolebuses y vehículos de tracción animal para carga y pasajeros; camiones fleteros; servicios conexos y otros no clasificados) se desempeñaban 34.489, que habían superado a los 31.928 de los ferrocarriles. Un aspecto crítico para tomar decisiones claves y elaborar proyectos es que no había buenas estadísticas ni análisis detallados, como el de la función del transporte caminero en la economía nacional (Miranda, 1962, pp. 13, 66, 67), cuando ya operaban extensas infraestructuras, como la Carretera Longitudinal Sur, iniciada en 1939 entre Santiago y Concepción, y que en 1964 había llegado a Puerto Montt. Pero se había dado el paso hacia infraestructuras de alto costo y complejidad, expresado en el aumento de la infraestructura en el PIB (Gráficos 1 y 2) por la construcción del nuevo aeropuerto internacional de Pudahuel en Santiago, que entró en operaciones en 1967, y por la construcción del Metro de Santiago. También se avanzaba con el proyecto de la Carretera Austral, que había sido formulado en 1965 por el Departamento de Planes del MOP como parte de un masivo plan de inversiones de caminos desde Puerto Montt hasta Tierra del Fuego y Navarino, acompañado de un Plan de Centros Poblados con equipamientos y pequeños puertos, algunos ya realizados entre Aysén, Coyhaique y Mañihuales (Pávez, 2007, p. 72, nota 113).

La falta de buenas estadísticas y de análisis se enfrentó colectando datos para elaborar diagnósticos y aplicaciones, algunos desarrollados por la Universidad de Chile a través del Instituto de Economía y Planificación y de los centros de Planeamiento y de Computación de la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Estas entidades en 1966 trabajaban en el análisis operacional de transporte, planificación de una red de transporte para la Región del Biobío, de transporte y almacenamiento de trigo y harina, modelos para distribuir carros ferroviarios, costos del transporte marítimo, caminero y eficiencia portuaria (Maldonado, 1967, p. 13). Los límites de la información también pueden explicar el retraso para asumir nuevos proyectos en esa época.

LAS INSTALACIONES Y OPERADORES DE PUERTOS  
Y AEROPUERTOS

Desde la época colonial, y hasta la llegada del ferrocarril, el transporte marítimo fue predominante debido al mal estado de los caminos, lo cual no fue obstáculo para que se diera el auge exportador del siglo XIX, que se sostuvo en instalaciones portuarias deficientes, con dispersión geográfica y con una operación privada caracterizada por bajas inversiones y escasa mecanización (Foster Bain y Mulliken, 1925, p. 27). La excepción en el panorama portuario fue el dique de Talcahuano, construido desde 1895 para la marina de guerra, sin que Valparaíso tuviera mejoras salvo el muelle fiscal inaugurado en 1883 para las importaciones (Villalobos, 1990, p. 70). Iquique, el puerto exportador más importante, hacia 1900 contaba con varios muelles y el mejor era el de la compañía Nitrate Railways, con una profundidad de solo seis metros, razón por la cual el salitre se embarcaba en sacos al hombro por el agua para subirlos a botes que finalmente los trasladaban al buque. Hacia 1925, en los puertos de la zona carbonífera de Lota y Coronel también se usaba una cadena similar, ya que el producto era llevado en lanchas al costado de los vapores y las bodegas debían llenarse a pala (Cordemoy, 1902, p. 8; Barroilhet, 1925, p. 436).

El cambio portuario debió esperar hasta que el Estado emprendió grandes obras y empezó a tomar paulatinamente el control de la gestión, con la construcción del molo de abrigo de Valparaíso, iniciado en 1912, que se concluyó en 1924, y que se amplió con un segundo tramo en 1930. En 1912 también se inició la construcción de un nuevo puerto en San Antonio, que se concluyó en 1918 y quedó conectado a Santiago por ferrocarril. En las décadas siguientes se mejorarían los de Iquique y Antofagasta, y se quitó su explotación a las compañías navieras y a los propietarios de lanchas y muelles (Lira, 1933, pp. 3-4; S/A Pacífico Sur, 1936, pp. 11, 14, 17). En 1958 la legislación definió cuáles serían los puertos mayores: Arica, Iquique, Tocopilla, Antofagasta, Chañaral, Coquimbo, Valparaíso, Talcahuano, Valdivia, Puerto Montt, Castro, Puerto Aysén y Punta Arenas. También había puertos privados y mecanizados especializados en la manipulación de carbón, salitre, hierro y cobre (Miranda,

1962, pp. 27-28). En 1960 se creó la Empresa Portuaria de Chile (EMPORCHI), con el fin de explotar diez puertos del Estado, teniendo la exclusividad de almacenar y movilizar cargas, basado en el control del gremio de estibadores, hasta que en 1979 la dictadura desreguló el sector naviero y en 1981 se eliminó el control del gremio de estibadores y la transferencia de cargas y el transporte en los puertos pasó a manos de empresas privadas. Se flexibilizó el trabajo, sin inversiones en equipos y en obras, carencias que desde 1990 debieron ser enfrentadas por el gobierno democrático mediante concesiones. En 1997 se promulgó la Ley sobre Modernización del Sector Portuario Estatal para otorgar la concesión de los frentes de atraque, así como incorporar nuevas tecnologías, para lo cual se puso fin a EMPORCHI y se crearon diez empresas portuarias estatales autónomas para incorporar capital privado (Engel, Fischer y Galetovicel, 2000, pp. 235-236; Chile. Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones, 2005, pp. 1, 7, 8).

Por el lado de los operadores, el escaso desarrollo de los puertos fue paralelo a la marina mercante. Si bien en los inicios de la República se intentó una política proteccionista, la entrada de compañías extranjeras, como la Pacific Steam Navigation Company (PSNC), formada en 1838 por Wheelwright con capitales británicos, así como la presión de empresarios mineros, fundidores, corredores y fletadores, llevaron a la apertura de la concurrencia de todas las banderas al cabotaje nacional en 1849, hasta que en 1864 se decretó la libertad de comercio marítimo en la Ordenanza de Aduanas. Fue en ese marco cuando surgió un operador relevante de capital chileno, la Compañía Sudamericana de Vapores (CSAV) en 1872, que recibió fuertes subvenciones estatales para algunas rutas, pero que en 1877 llegó a un acuerdo tipo cartel con la PSNC para dividirse el volumen de transporte (Véliz, 1961, pp. 125, 129, 219). Esta temprana combinación de cartelización privada y subvención estatal, Véliz (1961) la llamó «un acuerdo de caballeros», un acuerdo oligárquico (como el ferroviario), que delimitó dónde el Estado invertiría y apoyaría a ciertos grupos de poder y otros se dejarían al capital privado. Pero las subvenciones no llevaron a la intervención estatal directa, debido a que se mantuvo el privilegio, sin obligar a los favorecidos a mejorar equipos, ni incrementar las flotas, lo que se tradujo en un deterioro

de la capacidad de la marina mercante para atender el mercado nacional y el mercado salitrero desde 1884-1885, que fue cubierto por compañías internacionales, agregándose otra competencia, la ferroviaria. Así, en 1884, cuando llegó la línea férrea a Renaico —aproximadamente 550 km al sur de Santiago—, con aumento de la carga desde el sur agrícola y ganadero, se desmoronó el tonelaje del cabotaje (Véliz, 1961, pp. 231-233, 266; Guajardo, 2007, p. 68).

El cambio tomaría décadas, hasta que en 1939 entró el sector público con las operaciones del Servicio Marítimo de EFE para atender Chiloé, Aysén y Magallanes, que en 1953 dio origen a la Empresa Marítima del Estado (EMPRESMAR). La legislación proteccionista para el sector privado llegó en 1956 con la Ley 12.041 sobre marina mercante y para principios de la década de 1960 el cabotaje ya enlazaba todos los puertos del país y en el extremo austral, Puerto Aysén había aumentado sus desembarques de pasajeros desde 1930, registrando 9.267 pasajeros en 1960, casi tantos como Valparaíso con 8.336 (Miranda, 1962, pp. 15, 17, 26, Cuadro 14). La normativa proteccionista de 1956 duraría hasta 1978, cuando fue derogada por el régimen autoritario, dando paso entre 1979 y 1981 a la desregulación naviera y portuaria en los momentos en que se expandía el uso de los contenedores, lo que en Chile detonó una expansión empresarial sin precedentes. El contenedor independizó al *retail* del productor y distribuidor, que combinado con la informática redujo el riesgo y abrió el camino de la globalización (Levinson, 2006, pp. 239, 267). Ejemplo de esto fue CSAV, que por más de un siglo sobrevivió con subvenciones estatales, cartelización y legislación proteccionista hasta que la liberalización del sector le permitió controlar un cuarto del capital de una naviera global<sup>15</sup>. Otro fue el surgimiento de un sector: la mejora del contenedor, la privatización de las maniobras, la liberación de precios y del mercado de tierras permitió establecer grandes superficies logísticas, lo que estuvo detrás de la revolución del *retail* en Chile.

En otro flujo como el aéreo, la aviación comercial se inició de la mano del Estado, con la aviación militar y luego con una empresa pública dominante hasta 1989, todo con una lenta construcción de

<sup>15</sup> En 2017 controlaba el 25,5% de Hapag-Lloyd (Compañía Sudamericana de Vapores S.A., 2017, p. 4).



infraestructura. El origen estuvo en 1925 con una concesión a privados que solo duró un año en el tramo entre Santiago y Valparaíso. En respuesta, en 1929 se creó el servicio estatal Línea Aeropostal Santiago-Arica, con pilotos y mecánicos militares, que fue la base para crear en 1932 la Línea Aérea Nacional (LAN), con exclusividad del comercio aeronáutico de Chile y la facultad de autorizar a otras compañías aéreas chilenas para dar servicios cuando las necesidades lo aconsejaran. En 1946 hizo su primer vuelo internacional y en 1947 se abrió el mercado para empresas privadas chilenas, que debieron enfrentar la falta de pilotos y una economía con baja demanda de transporte aéreo, razón por la cual para 1960 casi el 50% de los aviones eran de LAN (Miranda, 1962, pp. 57-59), que en 1989 fue privatizada. Una limitación básica con la que partió la aviación comercial fue la lenta reacción nacional para construir aeropuertos y pistas, ya que el primer aeropuerto internacional, Los Cerrillos en Santiago, operativo entre 1930 y 2006, fue donado al Estado chileno por el empresario estadounidense Daniel Guggenheim para fomentar la aviación comercial (Villalobos, 1990, p. 381), cuyas inversiones habían renovado la exportación de salitre y cobre, y ya registraba una exitosa trayectoria en los Estados Unidos y México (O'Brien, 1989). Tras el terremoto de Chillán en 1939, Los Cerrillos fue la base para un puente aéreo de auxilio, tarea que también cumplió con el terremoto de Corral-Valdivia de 1960. En 1961 se inició la construcción del aeropuerto de Pudahuel que se terminó en 1967, y que fue nombrado «Comodoro Arturo Merino Benítez» en 1980. En esta actividad, al igual que en otros sectores, la dictadura gastó poco en infraestructura, prefiriendo desregular este medio de transporte en 1979, con una política de cielos abiertos y libertad de tarifas, lo que en el largo plazo creó un mercado doméstico altamente concentrado (Agostini, 2008, pp. 36, 38).

## DEL SERVICIO PÚBLICO A «EL QUE USA, PAGA»

Fue durante el gobierno de Salvador Allende (1970-1973) cuando se alcanzó una extrema concentración de operadores y factores con el fin de gestionarlos unificadamente para la «vía chilena al

socialismo», que encontró límites por los problemas estructurales de la gestión estatal. En 1971 la Empresa de Transportes Colectivos del Estado (ETCE que daba servicios urbanos), EFE, EMPORCHI, LAN y EMPREMAR recibían catorce millones de dólares para cubrir sus pérdidas operativas. Frente a los grandes operadores públicos el sector privado estaba muy atomizado, ya que más del 70% de los propietarios de autobuses poseían solo un vehículo al igual que los taxibuses y taxis, que no se coordinaban con el sector estatal, ni contaban con terminales en las ciudades. El gobierno socialista planteó conservar un sector privado de pequeños empresarios, pero todos los medios debían coordinarse para lograr una política acelerada de crecimiento y cambiar hacia la planificación, control, coordinación y administración centralizada de la economía (Allende, 1971, pp. 221-222).

En el caso del transporte por carretera, el Estado chileno no contaba con un operador, razón por la cual desde 1971 el gobierno, a través de CORFO, empezó a comprar empresas de autobuses interurbanos, en tanto que los operadores públicos asumieron tareas de control y de coordinación en sus respectivos sectores. EFE se encargaría de articular los medios terrestres, aunque con inercias del período anterior como las de otorgar grandes rebajas tarifarias a productos agroganaderos o subordinar el camión al ferrocarril. Para esto último, desde 1971 se llevaron a cabo encuestas en los peajes para determinar el volumen de carga que entraba a Santiago por camión, esto para que EFE captara esa carga, además de aplicarse una ley de 1962 que obligaba a las empresas estatales a transportar por trenes. En transporte aéreo, LAN sería la red troncal de servicio público aéreo nacional y se fomentarían empresas privadas de taxi aéreo. Se buscaría aumentar la frecuencia de vuelos internacionales de las compañías extranjeras, pero en especial con países del entonces bloque socialista, mientras que en el cabotaje marítimo se analizaría incrementar el número de naves nuevas y no fomentar el arriendo de barcos extranjeros (Allende, 1971, pp. 228, 231, 232, 243, 246, 244, 250).

En infraestructura las inversiones se ajustarían a una planificación en rubros como riego, obras sanitarias, arquitectura, vialidad, puertos y aeropuertos, que se vincularían con el transporte. Sin

embargo, para planificar se necesitaban grandes masas de datos, por lo que se inició un inventario del parque nacional de vehículos, también del sector aéreo, de los índices de tráfico de ciudades, entre otras muchas tareas (Allende, 1971, pp. 314, 366). En 1973 el MOPT había logrado unificar la inversión, la gestión y avanzaba en metodologías para determinar indicadores básicos en obras públicas, en sistemas de información, modelos matemáticos de simulación de transportes, a la vez que se preparaba un banco de datos para modelos (Allende, 1973, pp. 468-471). Para ese entonces, CORFO había desarrollado un sistema cibernético con una red de comunicaciones que colectaba datos económicos en tiempo real a lo largo del país, transmitirlos y elaborar análisis; tal fue el llamado proyecto Synco (sistema de información y control), el que ofrecía un balance entre control centralizado y descentralizado (Medina, 2011). Sin embargo, el proyecto Synco acabó el 11 de septiembre de 1973, con el golpe de Estado que derrocó a Allende, cancelándose la noción de control estatal siguiendo la crítica liberal de Friedrich Hayek, de superponer la racionalidad del comerciante a la del ingeniero, ya que el régimen cívico-militar buscó liberar todos los medios y actores económicos en forma autoritaria para lograr un equilibrio de mercado.

Tras el golpe cayó el gasto en infraestructura, acompañado de la reorganización de los transportes con la privatización de empresas y la desregulación del sector. En 1977 se definió que el Estado mantendría dentro de su esfera a EFE, LAN, EMPREMAR, EMPORCHI y al Metro de Santiago, para luego pasar en 1979 a desregular todos los medios de transporte desde el aéreo hasta el transporte urbano. En 1976 ya se habían suprimido los servicios de pasajeros en la Red Norte de EFE y en la Red Sur se inició el cierre de ramales y de servicios de carga para pequeños productores, privilegiándose los grandes clientes, lo cual también obedeció a una petición del sector naviero para acabar con el cabotaje terrestre. También en 1979 se fijó una política de autofinanciamiento a EFE, y para 1989 se habían vendido activos por 100 millones de dólares, pero su deuda en 1990 alcanzaba los 104 millones de dólares, a pesar de la reducción de la red desde aproximadamente ocho mil kilómetros en 1979 a la mitad en 1990 (Ramírez, 1993, p. 79). Ello se acompañó de la desregulación del transporte de pasajeros por carretera, aunque sin

expandir significativamente la red caminera, ya que la construcción de caminos de hormigón pasó en 1972 de 3.412 kilómetros (5,3% de la red caminera) a 3.513 km en 1982 (4,4% de la red), año en que todavía el 47,8% era de tierra. Pero el tráfico en las carreteras varió mucho, desde un alza entre 1971 y 1972 por aumento en los ingresos reales y bajos precios de la gasolina, a una caída por recesión y altos precios de los combustibles entre 1975 y 1976, para subir tras fomentarse la importación de vehículos de baja cilindrada entre 1980 y 1981 (Riveros, 1985, pp. 130, 131, 138, 142).

Las políticas económicas neoliberales de la dictadura cívico-militar configuraron un problema estructural, ya que la mejora en la eficiencia a través de la desregulación de los medios de transporte no se acompañó de la inversión en infraestructura. Desde 1990 los gobiernos democráticos debieron enfrentarse a una institucionalidad que limitaba la intervención estatal en la economía, no había grandes operadores públicos y el poder empresarial estaba presente en casi todos los medios. La estrategia adoptada fue profundizar el retiro del control estatal, de la planificación y finalmente de la noción de servicio público a fin de implantar la gestión privada mediante concesiones. En el sector ferroviario se privatizó la Red Norte de EFE, en 1992 se eliminó el carácter estatal de EFE —después de 108 años— y en 1993 se creó una empresa de carga con capital público, que posteriormente se vendió, dejando en manos del Estado solo los servicios de pasajeros en tramos rentables.

La contrapartida fue que durante el período autoritario se deterioró la infraestructura carretera existente, disminuyendo la velocidad promedio y aumentando los accidentes. Entre 1975 y 1995 los vehículos motorizados se triplicaron y la longitud total de la red caminera se mantuvo plana en esos veinte años. Para mediados de los noventa se estimaba que en los siguientes cinco años debía gastarse un 10% del PIB en obras nuevas (Chile. Coordinación de Concesiones de Obras Públicas, 2016, pp. 15, 16, 101). Para lograr una alta inversión, en 1991 se aprobó una ley que facultó al Estado para concesionar prácticamente cualquier obra pública, aplicándose a la construcción y renovación de carreteras. Esto se acompañó de un cambio legal y cultural histórico, ya que el Estado para garantizar la inversión privada hizo cumplir el concepto de «*el que usa, paga*»

de una vía concesionada, sin la objeción al libre tránsito que fue impuesto tras fallos de la Corte Suprema y de la Contraloría, que ratificaron la posición del MOP, entidad encargada de impulsarlo (Engel, Fischer y Galetovicel, 2000, p. 219; Chile. Coordinación de Concesiones de Obras Públicas, 2016, pp. 78-79).

## LA CENTRALIDAD INFRAESTRUCTURAL DE SANTIAGO

La capital del país, Santiago, merece una consideración especial por concentrar medios y equipamientos que le han permitido ejercer un extenso control territorial. Fundada en 1541, durante el período colonial fue un centro urbano marginal frente a Lima. La ciudad republicana recibió intervenciones puntuales hasta que, en la década de 1870, se planteó modificar la ciudad como un todo, a través de un plan encabezado por el intendente de Santiago, Benjamín Vicuña Mackenna, quien en 1872 proyectó nuevas avenidas y calles, plazas y paseos, renovación de pavimentos, canalización del río Mapocho y de canales que cruzaban la ciudad, como también establecer y ampliar los servicios de agua potable, mercados, mataderos y nuevas escuelas (Pérez Oyarzún y Rosas, 2002, pp. 111-119; De Ramón, 1978, p. 122; De Ramón, 1985, p. 204). Con ese concepto, la ciudad enfrentó su densificación: de contar en 1895 con una extensión del área urbana de dos mil hectáreas pasó a tres mil en 1915; en tanto que entre 1895 y 1907 creció su población de 256.403 a 332.724 habitantes, y para 1920 registraba 507.296 habitantes (Errázuriz, 2010, p. 363). Entre 1907 y 1930 el 34% de la población se localizó en la capital (Hurtado, 1966, p. 80).

Desde la década de 1850 la provincia de Santiago se fue conformando en el nodo ferroviario y caminero entre Valparaíso, el interior y el sur del país, y a partir de la década de 1890, y hasta 1914, se experimentó una oleada de diversas obras públicas, como las vías férreas hacia Melipilla, a Puente Alto, a través del Cajón del Maipo hacia El Volcán, así como el ferrocarril de Circunvalación. También se canalizó el río Mapocho, se construyó el Parque Forestal, junto con edificios públicos como la estación Mapocho, además de la electrificación, reparación de caminos y ampliación de la red de agua

potable, tanto por el gobierno central como por la Municipalidad de Santiago (De Ramón, 1985, p. 234).

En particular, dos obras definieron la morfología de la ciudad en esa época. Una fue el ferrocarril de Circunvalación, cuyo primer tramo databa de 1857, que en 1899 se amplió, conectando la estación principal, Alameda, con la actual Av. Vicuña Mackenna, llegando en 1903 a la estación Providencia (o «Pirque») (Fischer, 1952, p. 9). Sus más de trece kilómetros atendían la agricultura de la zona, dotada de un lujo natural por la fertilidad de una capa de «tierra vegetal» de dos metros de profundidad (Lezaeta, 1899). Esta obra fijó un límite en la expansión hacia el sur y oriente. Desde 1910 la vía hacia el puerto de San Antonio completó el cinturón férreo con la vía por vialidades como Matucana, Exposición y Av. Vicuña Mackenna, además de los desvíos. Otra de las grandes infraestructuras fue la construcción de la red de alcantarillado y de agua potable, que alteró la trama urbana e introdujo un equipamiento nuevo en las viviendas y que entró en operaciones en 1911 (Fernández, 2015, pp. 184-186). Esta última obra significó una mejora de las calles de la zona céntrica de la capital, siendo un importante factor para la llegada del automóvil a Santiago, que también se impulsó para combatir la suciedad dejada por el transporte animal en una urbe sin pavimentos lavables. Para 1917 ya se habían importado 3.927 automóviles, acompañado de garajes, casas de repuestos, expendios de bencina y lubricantes (Booth, 2013a, p. 65; Errázuriz, 2010, pp. 371-376). La expansión urbana y el transporte motorizado llevaron a replantear la agenda dejada por Vicuña Mackenna, tarea a cargo del arquitecto austríaco Karl H. Brunner, contratado en 1929 como consultor técnico del gobierno. Brunner elaboró el plano regulador de Santiago y propuso la construcción del Metro, diagonales desde el centro, el barrio cívico y levantar la línea de circunvalación para expandir la ciudad hacia el oriente (Pérez Oyarzún y Rosas, 2002, pp. 128, 130-131; Brunner, 1930, p. 31).

En los años siguientes, el crecimiento de la ciudad se acompañó del problema estructural de la movilidad. Para esto se eliminaron medios como el tranvía, pero se desató una desordenada expansión de la locomoción colectiva, que se trató de contener con la creación en 1953 de la ETCE, controlando las tarifas y fijando cuotas a la

importación de vehículos (Mardones, 2014; Castillo y Vila, 2015). Otra solución técnica de una alta complejidad y costo fue el Metro, que había sido propuesto por Brunner, pero cuya formulación se dio en 1958 con el Plan Intercomunal de Santiago. Previamente se buscó potenciar el uso de trenes suburbanos y de trenes populares, a la vez que se inició la construcción en 1966 de la Av. Norte-Sur, la primera autopista urbana del país. En 1969, con estudios y un crédito del gobierno de Francia, se inició la construcción del Metro que concluyó su red básica en 1975 con 8,2 km. Sin embargo, el cambio en las políticas económicas de la dictadura retrasó el proyecto por varios años y desconectó este medio subterráneo con las vialidades y el transporte colectivo (Pávez, 2007, pp. 68-76; Morales, 1988, pp. 35-38).

En la superficie, la «locomoción colectiva» se fue constituyendo en un problema político y social durante el período autoritario, por los aumentos de pasajes que se acentuaron entre 1979 y 1983, cuando se liberaron las tarifas, entraron más operadores y se cerró la ETCE, lo que amplió la oferta y los recorridos. Las decisiones se trasladaron desde la autoridad hacia los operadores, dando como resultado la expansión de la mancha urbana, aumento de los costos para los usuarios y deterioro ambiental (Figueroa, 1990, pp. 67-68). A partir de 1990 el gobierno democrático inició lentamente el cambio de un servicio muy mal evaluado, lento, con largos tiempos de traslado y congestión que, en todo caso, había logrado una gran cobertura, ya que para 2004 el 98% de los habitantes de Santiago vivía a menos de ocho cuadras de un paradero y solo el 18% de los viajes requerían de trasbordo. En 1991 se introdujo el sistema de licitaciones que disminuyó las tarifas en un 30%, pero aumentó la congestión y hubo poca renovación de los vehículos por la cartelización. Con el sistema de concesiones se otorgaron las primeras autopistas urbanas desde 2004 y para el transporte público se estableció un sistema de corredores y rutas alimentadoras con una empresa con aporte fiscal (Díaz, Gómez-Lobo y Velasco, 2004, pp. 7, 15, 16), lo que dio origen al Plan Transantiago en 2007.

## CONCLUSIONES

En Chile, cada tipo de infraestructura desplegó una ingeniería sobre el territorio que definió la morfología de extensos espacios, en tanto que la operación de los transportes estructuró las rutinas económicas por décadas. Si bien una geografía difícil planteó fuertes limitaciones, ello no impidió que se diera una temprana definición del perfil primario exportador de la economía chilena y de las dinámicas empresariales que, desde el siglo XIX, se sostuvieron en protoinfraestructuras y en medios primitivos, como carretones y tracción animal. El impulso empresarial superó las barreras en un primer momento sin la ayuda estatal, aplicando una alta explotación de trabajadores y de factores. Para esto se establecieron «pactos de caballeros» entre el Estado y el capital privado, que hasta la década de 1930 se tradujo en un cabotaje débil con malos puertos, en un país con una larga costa, en tanto que en tierra el ferrocarril estatal cubría los territorios del centro y sur. Pero la acción pública cesaba en Atacama, ya que hacia el norte dominaron las compañías privadas, que equiparon los territorios con vías, muelles y caminos, pero solo para su actividad exportadora, hasta que el Estado introdujo muy lentamente su infraestructura. Sin duda, la nacionalización de los yacimientos de cobre en 1971 consolidó la presencia pública en el norte. Esto lleva al interesante aspecto de que Chile, por lo menos en cierto momento de su historia, tuvo un *stock* de instalaciones y de medios que no se ajustaron a la definición de infraestructura, fueron vías de uso privado sin fines de integración territorial, ni fueron activos indispensables para la vida de la población, hasta que el Estado entró en ciertas regiones.

Otra característica es que no se registró un *boom* o una manía modernizadora, pero sí la construcción simultánea y pausada de varias obras de infraestructura ferroviaria, portuaria y urbana, que llevaron a un *peak* histórico de inversión en 1912, y definieron la morfología básica con la cual trabajó la economía chilena durante casi todo el siglo XX. Con esas instalaciones y redes fijas se dieron las políticas de ISI y de protección del mercado interno, lo que condujo a nuevas plataformas y medios, alcanzándose nuevas cotas de GFI en las décadas de 1960 y 1970 con aeropuertos, carreteras y el



Metro de Santiago. Pero se polarizó la gestión política y económica, iniciada cuando el gobierno socialista buscó implantar una gestión centralizadora y tecnocrática, que mostró los límites del aparato administrativo y la extrema atomización de los operadores privados en servicios básicos. La dictadura cívico-militar superó esos límites para su proyecto mediante altas dosis de violencia institucional, caída en el gasto, desregulación, así como la transferencia de activos y de gestión hacia el sector privado, últimas dos tendencias que los gobiernos democráticos profundizaron desde 1990. Se dio el paso a nuevos pactos público-privados, poniendo fin a la noción de servicio público en las infraestructuras y transportes para proveer bienes y servicios, esta vez bajo una dinámica empresarial de construcción y gestión, aunque en trayectos y mercados rentables.

En ese sentido, la historia de la infraestructura y de los transportes también se nos presenta como la historia material del Estado chileno como constructor y operador sobre el territorio, de un Estado tempranamente organizado en lo institucional desde 1833, pero que prefirió subsidiar tarifas en el mercado interno y subvencionar el comercio internacional, generando atrasos de diverso tipo. El aparato administrativo de obras públicas reaccionó lentamente frente a las necesidades productivas, ya que los pactos de caballeros pusieron límites para la gestión pública decimonónica. En tanto, en la segunda mitad del siglo XX no se contaba con información estadística suficiente sobre aspectos claves para la planificación y, cuando se tuvo, fue tardíamente. Durante el período democrático de ISI, y hasta 1973, se fueron rompiendo algunos viejos pactos para lograr un manejo más tecnocrático de los factores. Pero fue un aparato del «Estado en forma», los militares, los que debilitaron el Estado «material», con un programa económico que se aplicó incluso durante el período de amenazas bélicas con Perú y Argentina (1978 y 1982), con privatización, caída en la inversión y desregulación que deterioraron las infraestructuras y los transportes. Esto último hizo que el *coup d'État* de 1973, de carácter interno, fuera tan estructuralmente dañino como el *shock* externo de 1914. Otra paradoja fue que la dictadura buscó capitalizar el campo y abrir la economía, sin invertir en obras de regadío, aeropuertos y puertos (Tironi, 1985, p. 23, Cuadro 2).

El cenit de la estatización de los activos de nuestro interés se dio entre 1971 y 1979, cuando tanto el gobierno socialista como la revolución capitalista autoritaria concentraron todo el *stock* de instalaciones y operadores, para luego proceder a su desmantelamiento, privatización y desregulación. Esto cuestiona si el tamaño y la función del Estado chileno, material, habían logrado un consenso y legitimidad en la población, ya que para 1973 más de la mitad del electorado estaba en contra del proyecto socialista (y de su estatismo en todas las áreas de la economía), no hubo un contragolpe restaurador y con la democracia fue abolida la cultura del servicio público en este y otros campos.

## FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

### *Archivo*

Archivo Nacional de Chile. (1908). *Fondo Ministerio de Industrias y Obras Públicas*, volumen 1.950.

## REFERENCIAS

- Agostini, C. (2008). La organización industrial del transporte aéreo en Chile. *Revista de Análisis Económico*, 23(1), 35-84.
- Albala-Bertrand, J. y Mamatzakis, E. (2004). The Impact of Public Infrastructure on the Productivity of the Chilean Economy. *Review of Development Economics*, 8(2), 266-278.
- Almandoz, A. (Ed.). (2002). *Planning. Planning Latin America's Capital Cities, 1850-1950*. Routledge.
- Allende, S. (1971). *Primer informe de gobierno ante el Congreso pleno. Santiago, 21 de mayo*. Talleres Gráficos del Servicio de Prisiones.
- Allende, S. (1973). *Tercer informe de gobierno ante el Congreso pleno. Santiago 21 de mayo*. Talleres Gráficos del Servicio de Prisiones.
- Astorga, E. y Saavedra, S. (2016). *Istmo de Ofqui: un proceso inconcluso de conectividad en la zona sur. Coyhaique*. Ñire Negro Ediciones.
- Barroilhet, C. (1925). El carbón nacional y la industria salitrera. *Caliche*, VI(10), 433-437.
- Berger, T. y Enflo, K. (2013). Locomotives of local growth: The short- and long-term impact of railroads in Sweden. European Historical Economics Society. *EHES Working Papers in Economic History*, 42, 1-41.

- Berk, G. (1994). *Alternative Tracks: the constitution of American industrial order, 1865-1917*. Johns Hopkins University.
- Bitar, S. (2013). *El gobierno de Allende: Chile 1970-1973*. Pehuén.
- Bogart, D. (2013). *The transport revolution in industrializing Britain: A survey*. [Working Papers 121306]. University of California.
- Boldrini, G. (1986). *El tren de Chiloé: informe histórico sobre el ferrocarril de Ancud a Castro*. Centro de Folklore del Magisterio de Ancud.
- Booth, R. (2014). Turismo, panamericanismo e ingeniería civil. La construcción del camino escénico entre Viña del Mar y Concón (1917-1931). *Historia*, 47(2), 277-311.
- Booth, R. (2013Aa). Higiene pública y movilidad urbana en el Santiago de 1900. *ARQ*, 85, 52-61.
- Booth, R. (2013b). Santiago Marín Vicuña y el debate sobre la transformación de los caminos de Chile durante la década de 1920. En S. Marín Vicuña, *Los caminos de Chile y la modernización de la vialidad* (pp. IX-XLVI). Cámara Chilena de la Construcción, Pontificia Universidad Católica de Chile, Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos.
- Booth, R. (2002). El Estado ausente: la paradójica configuración balnearia del Gran Valparaíso (1850-1925). *Eure*, 28(83), 107-123.
- Braun, J., Braun, M., Briones, I. y Díaz, J. (2000). *Economía Chilena 1810-1995. Estadísticas Históricas*. Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Economía, Documento de Trabajo 187.
- Brown, R. T. (1965). The «Railroad Decision» in Chile. En G. Fromm (Ed.), *Transport Investment and Economic Development* (pp. 242-274). Brookings Institution, Transport Research Program.
- Brown, Robert T. y Hurtado, C. (1963). *Una política de transportes para Chile*. Universidad de Chile, Instituto de Economía.
- Brunner, K. (1930). Problemas Actuales de Urbanización. *Anales de la Universidad de Chile*, VIII, 9-40.
- Buhr, W. (2009). *Infrastructure Of The Market Economy*. Universität Siegen, Discussion Paper 132-09.
- Cáceres, J. (2004). Los obstáculos al crecimiento local: Estado nacional, infraestructura caminera y poder rural en Colchagua durante el siglo XIX. *Mapocho*, 55, 61-70.
- Calderón, A. (2007). *260 Años del Correo en Chile: 1747-2007*. Correos de Chile.
- Canning, D. (1998). A Database of World Stocks of Infrastructure, 1950-95. *The World Bank Economic Review*, 12(3), 529-547.
- Caron, F. (1997). *Histoire des chemins de fer en France. Tome 1, 1740-1883*. Fayard.
- Castillo, S. (2014). *El río Mapocho y sus riberas. Espacio público e intervención urbana en Santiago de Chile (1885-1918)*. Ediciones Universidad Alberto Hurtado.

- Castillo, S. y Vila, W. (2015). La Empresa de Transportes Colectivos del Estado en Santiago y Valparaíso. Política Pública e Impactos Urbanos durante el desarrollismo, 1953-1960. *Revista Tiempo Histórico*, 6(11), 93-119.
- Castro, S. (1992). Prólogo. En Centro de Estudios Públicos, «*El Ladrillo*». *Bases de la política económica del gobierno militar chileno* (pp. 7-12). Centro de Estudios Públicos.
- Centro de Estudios Públicos. (1992). «*El Ladrillo*». *Bases de la política económica del gobierno militar chileno*. Centro de Estudios Públicos.
- Cerda Toro, H. (2018). *Inversión, stock de capital e infraestructuras en la economía chilena: una aproximación por regiones y actividad económica, 1990-2010*. Tesis Doctoral. Universidad Complutense de Madrid. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales.
- Cerda Toro, H. (2012). *Inversión pública, infraestructuras y crecimiento económico chileno, 1853-2010*. Tesis Doctoral. Universidad Autónoma de Barcelona, Facultad de Economía y Empresa.
- Chile. Coordinación de Concesiones de Obras Públicas. (2016). *Concesiones de Obras Públicas en Chile. 20 Años*. División de Estudios y Análisis Financiero del Ministerio de Obras Públicas.
- Chile. Ministerio de Obras Públicas. (2001). *La inversión en infraestructura 1990-1999 y su proyección 2000-2009*. Ministerio de Obras Públicas.
- Chile. Ministerio de Obras Públicas (2011). *Red vial nacional. Dimensionamiento y características. Diciembre de 2010*. Dirección de Vialidad-Departamento de Gestión Vial.
- Chile. Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones (2005). *Sistema Portuario de Chile 2005*. Dirección Nacional de Obras Portuarias.
- Collier, P. (1999). On the Economic Consequences of Civil War. *Oxford Economic Papers*, 51, 168-183.
- Compañía Sudamericana de Vapores S.A. *Memoria Anual 2017*. Consultada el 30 de abril de 2018 en: [Http://Www.Csav.Com/Special-Services/En/Investorrelations/Reports/Documents/2017%20-%20annual%20report%20\(Available%20in%20spanish%20only\).Pdf](http://Www.Csav.Com/Special-Services/En/Investorrelations/Reports/Documents/2017%20-%20annual%20report%20(Available%20in%20spanish%20only).Pdf)
- Cordemoy, C. (1902). *Estudio relativo al puerto de Iquique*. Imprenta Cervantes.
- Corporación de Fomento de la Producción (1940). *Plan de Acción Inmediata de Comercio y Transporte. Aprobado por El Consejo de la Corporación de Fomento de la Producción en sesiones de 8 y 29 de noviembre de 1939*. Imprenta y Litografía Universo.
- Corporación de Fomento de la Producción-Fundación Pedro Aguirre Cerda (1962). *Geografía Económica de Chile*. Talleres Gráficos «La Nación», Vol. III.

- Corporación de Fomento de la Producción-Fundación Pedro Aguirre Cerda (1962). *Geografía Económica De Chile*. Talleres Gráficos «La Nación», Vol. IV.
- Corporación de Ventas de Salitre y Yodo de Chile (1956). *Agenda del Salitre. Nitrato Natural de Chile*. Talleres Gráficos «La Nación».
- Crocco, J. y Varela, H. (1962). Comercio interior. En *Corporación de Fomento de la Producción-Fundación Pedro Aguirre Cerda. Vol. IV* (pp. 83-109). Geografía Económica de Chile. Talleres Gráficos «La Nación».
- Crowther, W. (1973). *Technological Change as Political Choice: The Civil Engineers and the Modernization of the Chilean State Railways*. Ph.D., Political Science. Berkeley, University of California.
- Díaz, G., Gómez-Lobo, A. y Velasco, A. (2004). Micros en Santiago: de enemigo público a servicio público. *Estudios Públicos*, 96, 5-48.
- Díaz, J., Lüders, R. y Wagner, G. (2016). *Chile 1810-2010. La República en cifras: Historical Statistics*. Ediciones UC.
- Díaz, J. y Wagner, G. (2016). *Inversión y capital: Chile, 1833-2010*. Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Economía. Documento de Trabajo 479.
- Empresa de los Ferrocarriles del Estado. (1966). *Itinerarios trenes de pasajeros. Red Norte (Calera a Iquique y ramales)*. En vigencia desde el 16 de octubre de 1966. Para uso exclusivo del personal. Talleres Gráficos de los Ferrocarriles del Estado.
- Empresa de los Ferrocarriles del Estado. (1917). *Trigésima Segunda Memoria correspondiente al año 1915*. Imprenta de los Ferrocarriles del Estado.
- Engel, E., Fischer, R. y Galetovicel, A. (2000). El programa chileno de concesiones de infraestructura: evaluación, experiencias y perspectivas. En F. Larraín y R. Vergara (Coords.), *La transformación económica de Chile* (pp. 201-245). Centro de Estudios Públicos.
- Errázuriz, T. (2010). El asalto de los motorizados. El transporte moderno y la crisis del tránsito público en Santiago, 1900-1927. *Historia*, 43(2), 371-376.
- Fernandois, J. (Direc.). (2014). *Chile. Tomo 3, 1880-1930. La apertura al mundo, coordinado por Baldomero Estrada*. Taurus-Fundación Mapfre.
- Fernández, E. (2015). Estudio sobre la génesis y la realización de una estructura urbana: la construcción de la red de alcantarillado de Santiago de Chile (1887-1910). *Historia*, 48(I), 119-193.
- Figueroa, O. (1990). *Diagnóstico del sector transporte colectivo en Santiago de Chile: los efectos de la desreglamentación*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. División de Transporte y Comunicaciones. Documento de Trabajo Lc/R.900, 1 de junio de 1990.

- Fischer, E. (1952). *Ferrocarril de circunvalación. Su estado actual y futuro*. Memoria para optar al título de ingeniero civil. Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas.
- Fishlow, A. (1965). *American Railroads and the Transformation of The Ante-Bellum Economy*. Harvard University Press.
- Fogel, R. (1964). *Railroads and American Economic Growth: Essays in Econometric History*. The Johns Hopkins Press.
- Foster Bain, H. y Mulliken, H.S. (1924). *Investigaciones sobre el nitrógeno. El coste del salitre en Chile*. Imprenta Universitaria.
- Frischmann, B. (2012). *Infrastructure. The Social Value of Shared Resources*. Oxford University Press.
- Gárate, M. (2012). *La revolución capitalista de Chile (1973-2003)*. Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- Gay, C. (1973). *Agricultura chilena. Edición facsimilar de la historia física y política de Chile*. ICIRA, 2 Vols.
- Greve, E. (1938-1944). *Historia de la ingeniería en Chile*. Publicaciones de la Comisión Organizadora del Primer Congreso Sudamericano de Ingeniería y Tercer Congreso Panamericano de Carreteras, Imprenta Universitaria, 4 Vols.
- Guajardo, G. (2015). Chile. En S. Kuntz (Coord.), *Historia mínima de la expansión ferroviaria en América Latina*. México (pp. 317-344). El Colegio de México.
- Guajardo, G. (2011). Mecánicos, empresarios e ingenieros en los orígenes de la industria de material ferroviario de Chile, 1850-1920. *Revista de la Historia de la Economía y de la Empresa (Fundación Bbva)*, V, 119-148.
- Guajardo, G. (2008). Cambios tecnológicos y proyectos económicos en las Fuerzas Armadas de Chile, 1860-1930. *Historia*, 41(II), 371-412.
- Guajardo, G. (2007). *Tecnología, Estado y ferrocarriles en Chile, 1850-1950: México y Madrid*. CEIICH-Universidad Nacional Autónoma de México-Fundación de los Ferrocarriles Españoles.
- Guajardo, G. (1990). La capacitación técnico manual de los trabajadores ferroviarios chilenos, 1852-1914. *Proposiciones*, 19, 173-199.
- Hardoy, J., Morse, R. y Schaedel, R. (Comps.), *Ensayos histórico-sociales sobre urbanización en América Latina*. Ediciones SIAP.
- Hernández, S. (1966). *Transformaciones tecnológicas en la agricultura de Chile Central, siglo XIX*. Cuaderno 3 del Centro de Estudios Socioeconómicos de la Universidad de Chile.
- Humud, C. (1974). Política económica chilena desde 1830 a 1930. *Estudios de Economía*, 1(1), 1-122.
- Huneus, C. (2016). *El régimen de Pinochet*. Taurus.
- Hurtado, C. (1966). *Concentración de población y desarrollo económico: el caso chileno*. Universidad de Chile, Instituto de Economía.

- Ibáñez, A. (1983). Los ingenieros, el Estado y la política en Chile. Del Ministerio de Fomento a la Corporación de Fomento, 1927-1939. *Historia*, 18, 45-102.
- Jochimsen, R. (1966). *Theorie der Infrastruktur, Grundlagen der Marktwirtschaftlichen Entwicklung*. Mohr.
- Jofré, J., Lüders, R. y Wagner, G. (2000). *Economía chilena 1810-1995. Cuentas fiscales*. Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Economía. Documento de Trabajo 188.
- Kuntz, S. (2015). La experiencia ferroviaria en América Latina: una introducción. En S. Kuntz (Coord.), *Historia mínima de la expansión ferroviaria en América Latina* (pp. 9-62). El Colegio de México.
- Larraín, F. y Vergara, R. (Coords.). (2000). *La transformación económica de Chile*. Centro de Estudios Públicos.
- Levinson, M. (2006). *The Box: How the shipping container made the world smaller and the world economy bigger*. Princeton University Press.
- Lezaeta, E. et al. (1899). *Ferrocarril de circunvalación de Santiago (parte comprendida entre la estación de San Diego i Nuñoa)*. Imprenta Nacional.
- Lira, J. (1933). *Puertos chilenos*. Imprenta Nascimento.
- Maldonado, R. (1967). *Informe de actividades 1966. Instituto de Economía y Planificación, Universidad de Chile*. Publicaciones del Instituto de Economía, no. 92.
- Mardones, M. (2014). Santiago en guerra: la crisis del transporte tranviario y el comienzo de la intervención estatal sobre la locomoción colectiva en la capital chilena, 1938-1941. *Revista Tiempo Histórico*, 5(8), 115-134.
- Marín Vicuña, S. (2013). *Los caminos de Chile y la modernización de la vialidad* [Edición facsimilar del original de 1930]. Cámara Chilena de la Construcción, Pontificia Universidad Católica de Chile, Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos.
- Marín Vicuña, S. (1916). *Los ferrocarriles de Chile*. Imprenta Cervantes.
- Marín Vicuña, S. (1914). *Explotación del Ferrocarril Longitudinal*. Imprenta Universitaria.
- Martinic, M. (2005). Ferrocarriles en la zona austral de Chile, 1869-1973. *Historia*, 38(2), 367-395.
- Medina, E. (2011). *Cybernetic Revolutionaries: Technology and Politics in Allende's Chile*. The MIT Press.
- Meller, P. (1990). Una perspectiva de largo plazo del desarrollo económico chileno, 1880-1990. En M. Blomström y P. Meller (Eds.), *Trayectorias divergentes. Comparación de un siglo de desarrollo económico latinoamericano y escandinavo* (pp. 53-82). CIEPLAN-Hachette.
- Millward, R. (2005). *Private and Public Enterprise in Europe: energy, telecommunications and transport, 1830-1990*. Cambridge University Press.

- Miranda, O. (1962). Transportes. En *Corporación de Fomento de la Producción-Fundación Pedro Aguirre Cerda. Geografía económica de Chile Vol. IV* (pp. 1-73). Talleres Gráficos «La Nación».
- Morales, S. (1988). El Metro de Santiago. *EURE*, XIV(42), 19-41.
- Navarrete, H. y Carvallo, G. (1962). Agricultura. En *Corporación de Fomento de la Producción-Fundación Pedro Aguirre Cerda, Geografía económica de Chile, Vol. III* (pp. 2-99). Talleres Gráficos «La Nación».
- Nayyar, D. (2006). Globalisation, History and Development: a tale of two centuries. *Cambridge Journal of Economics*, 30, 137-159.
- O'Brien, T. (1989). Rich Beyond the Dreams of Avarice: The Guggenheims in Chile. *Business History Review*, 63, 122-159.
- Pávez, M. (2007). Vialidad, transporte y planeamiento urbano-regional en Santiago de Chile, 1950-1979. *Cuadernos de Investigación Urbanística* 51.
- Pérez Oyarzún, F. y Rosas, J. (2002). Cities within the City: urban and architectural transfers in Santiago de Chile, 1840-1940. En A. Almandoz (Ed.), *Planning. Planning Latin America's capital cities, 1850-1950* (pp. 109-138). Routledge.
- Ramírez, A. (1993). *Empresa de FFCC del Estado. Un caso de privatización en democracia*. Ediciones Janequeo/Programa de Economía del Trabajo.
- Ramón, A. de (1978). Suburbios y arrabales en un área metropolitana: el caso de Santiago de Chile, 1872-1932. En J. Hardoy, R. Morse y R. Schaedel (Comps.), *Ensayos histórico-sociales sobre urbanización en América Latina*. Ediciones SIAP.
- Ramón, A. de (1985). Estudio de una periferia urbana: Santiago de Chile, 1850-1900. *Historia*, 20, 199-289.
- Rivera Jofré, R. (1863). *Reseña histórica del ferrocarril entre Santiago i Valparaíso: acompañada de cuatro vistas fotográficas de un plano de línea, biografía y retrato del contratista Enrique Meiggs*. Imprenta del Ferrocarril.
- Riveros, R. (1985). Transporte carretero y ferroviario. En E. Tironi, E. Bitrán, G. Fierro, R. Riveros y J. Escudero, *Infraestructura económica para un desarrollo democrático* (pp. 125-153). Centro de Estudios del Desarrollo.
- Rosenstein-Rodan, P. (1943). Problems of Industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe. *Economic Journal*, 53(210/211), 202-211.
- Rostow, W. (1960). *The Stages of Economic Growth: A non-communist manifesto*. Cambridge University Press.
- S/A Pacífico Sur. (1936). *Puerto de San Antonio. Provincia de Santiago Chile. Sud América*. Imprenta Universitaria.



- Saavedra, S. y Mansilla, X. (2014). *Tras las huellas de la Carretera Austral: retazos de historia oral sobre conectividad en la Región de Aysén*. Ñire Negro Ediciones.
- Salazar, G. (2014). El proceso económico. En Chile, dirigido por Joaquín Femandois. En B. Estrada (Coord.), *La apertura al mundo*, Tomo 3, 1880-1930 (pp. 139-195). Taurus-Fundación Mapfre.
- Sanfuentes, A. (1987). La deuda pública externa de Chile entre 1818 y 1935. Notas Técnicas CIEPLAN 96.
- Sanhueza, M. (2018). *Por los caminos del valle central de Chile: el sistema vial entre los ríos Maipo y Mataquito (1790-1860)*. Ediciones de la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos, Centro de Investigaciones Diego Barros Arana.
- Silvert, K. (1948). *The Chilean Development Corporation*. Tesis Ph.D. in Political Science. Philadelphia, University of Pennsylvania.
- Simon, R. (1921). *La situación económico-política de los ferrocarriles del Estado*. Imprenta Universitaria.
- Summerhill, W. (2006). The Development of Infrastructure. En V. Bulmer-Thomas, J. Coatsworth y R. Cortés-Conde (Eds.), *The Cambridge Economic History of Latin America* (pp. 293-326). Cambridge University Press.
- Thomson, I. (2005). La Nitrate Railways Co. Ltd.: La pérdida de sus derechos exclusivos en el mercado del transporte de salitre y su respuesta a ella. *Historia*, 38(1), 85-112.
- Thomson, I. (2001). *Los beneficios privados y sociales de inversiones en infraestructura: una evaluación de un ferrocarril del Siglo XIX y una comparación entre esta y un caso del presente*. CEPAL, División de Recursos Naturales e Infraestructura Unidad de Transporte, Documento 23.
- Tinbergen, J. (1962). *Shaping the World Economy. Suggestions for an International Economic Policy*. The Twentieth Century Fund.
- Tiróni, E. (1985). Requerimientos de infraestructura para los próximos diez años. En E. Tiróni, E. Bitrán, G. Fierro, R. Riveros y J. Escudero, *Infraestructura económica para un desarrollo democrático* (pp. 1-52). Centro de Estudios del Desarrollo.
- Tiróni, E., Bitrán, E., Fierro, G., Riveros, R. y Escudero, J. (1985). *Infraestructura económica para un desarrollo democrático*. Centro de Estudios del Desarrollo.
- Van Laak, D. (2001). Infra-Strukturgeschichte. *Geschichte und Gesellschaft*, 27(3), 367-393.
- Véliz, C. (1961). *Historia de la marina mercante de Chile*. Ediciones de la Universidad de Chile.
- Villalobos, S. (Dir.). (1990). *Historia de la ingeniería en Chile*. Hachette.

- Wenzlhuemer, R. (2010). Globalization, Communication and the Concept of Space in Global History. *Historical Social Research*, 35(1), 19-47.
- White, A. (2012). Infrastructure Policy: Lessons from American History. *The New Atlantis. A Journal of Technology & Society*, Spring, 3-31.
- Winn, P. (2013). *La revolución chilena*. LOM Ediciones.



## CAPÍTULO 15

# DESARROLLO INDUSTRIAL EN CHILE, 1870-2015<sup>1</sup>

*Marc Badia-Miró<sup>2</sup> y Cristián Ducoing<sup>3</sup>*

---

<sup>1</sup> Agradecimientos: Este trabajo ha sido financiado por *Vetenskapsrådet* (el consejo de investigación sueco), en el marco del proyecto «Sustainable Development, Fiscal Policy and Natural Resources Management. Bolivia, Chile and Peru in the Nordic countries' mirror», Referencia: 2016-05721. Marc Badia-Miró también agradece el apoyo financiero ofrecido por el proyecto PGC2018-095821-B-I00 y ECO2015-65049-C12-1-P, financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (MCIU), a la Agencia Estatal de Investigación (AEI) y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). También agradezco el apoyo financiero del Gobierno Catalán (2017SGR1466). La traducción del inglés al castellano fue realizada por Cristina Labarca.

<sup>2</sup> Departamento de Historia Económica, Facultad de Economía y Empresa, Universidad de Barcelona y BEAT. Correo electrónico: mbadia@ub.edu.

<sup>3</sup> Departamento de Historia Económica, Universidad de Lund. Correo electrónico: cristian.ducoing@ekh.lu.se.

## INTRODUCCIÓN

La industrialización generalmente se entiende como un proceso de cambio estructural, a través del cual la manufactura se convierte en el motor del crecimiento económico moderno. Dada su relevancia, surge una pregunta importante: ¿se requiere de la industrialización para lograr el desarrollo? Esta pregunta ha estado en el centro de los análisis económicos del siglo XX (Allen, 2009). La importancia de la industria como uno de los principales motores de cambio estructural, crecimiento, modernización económica y desarrollo, a través de encadenamientos hacia adelante y hacia atrás<sup>4</sup>, fue reconocida durante el siglo pasado<sup>5</sup>. Sin embargo, la relevancia de la industria ha sido contestada y actualmente la manufactura a gran escala y de baja tecnología se ubica principalmente en países de ingresos bajos o medios. En países desarrollados observamos un cambio estructural mayor, una industria de alta tecnología y fuerte *terciarización* de la economía desde el empleo en la manufactura hacia el sector de servicios, debido al papel que ha jugado la automatización y la difusión de tecnologías de información. Frente a estas dos perspectivas, la historia económica sugiere que, en la mayoría de los casos, la respuesta a la pregunta planteada es afirmativa.

Desde este punto de vista, analizar la historia económica de Chile resulta útil para entender el rol que ha jugado la industria manufacturera en la modernización económica de un país de ingresos medios, fuertemente dependiente de recursos naturales. En ese sentido, parece claro que la industria no logró convertirse en motor de un desarrollo económico sostenido en el siglo XIX, ni durante el período ISI (c.1930-1973), ni durante el último ciclo del auge de productos primarios. Pero, al mismo tiempo, la industria ayudó a promover la diversificación económica, subió los sueldos urbanos, favoreció la mejora del capital humano y estimuló el crecimiento de la productividad. Hay una amplia colección de fuentes primarias que ayudan a analizar el caso chileno, y que se remontan al siglo XIX,

<sup>4</sup> Por encadenamientos hacia adelante y hacia atrás, entendemos los efectos derivados de la industrialización hacia otros sectores como resultado de la expansión de la demanda o el impulso de la oferta.

<sup>5</sup> Ver, por ejemplo, David y Wrigth (1997) y Gómez-Galvarriato y Williamson (2009).

entre ellos informes y resúmenes estadísticos para este sector<sup>6</sup>. En cuanto a las estadísticas, además de las cifras anuales de comercio, a partir de 1907 empezó a aparecer regularmente información sobre un «Censo Industrial».

A fines del siglo XIX, al comparar Chile con sus pares latinoamericanos, el país aparecía con ventaja en términos de ingresos medios per cápita, con niveles cercanos a la periferia europea; junto con Cuba, Argentina y Uruguay, conformaban el grupo de países latinoamericanos con los mayores ingresos per cápita<sup>7</sup>. Los principales motores de este crecimiento eran las exportaciones mineras (principalmente salitre), que surgieron como resultado de la inserción de Chile en los mercados internacionales. Paralelamente, emergió la producción manufacturera en la segunda mitad del siglo XIX, ocupando un claro segundo lugar. Las políticas proteccionistas tímidas y vacilantes, desde fines del siglo XIX hasta la Segunda Guerra Mundial, y la depreciación del peso después de 1878 llevaron a un relativo retraso industrial si comparamos a Chile con otros países latinoamericanos como Argentina, Brasil, o México (Bulmer-Thomas, 2014; Coatsworth y Williamson, 2004).

CUADRO 1. PROPORCIÓN DE LA INDUSTRIA DENTRO DEL PIB TOTAL EN PAÍSES LATINOAMERICANOS (C.1913)

Países	Año	%
Argentina	1913	16,6
Brasil	1920	12,1
Chile	1913	10,5
Colombia	1925	6,7
México	1910	12,3

Fuente: Bulmer-Thomas (2014) y Ducoing y Badia-Miró (2013) para las cifras chilenas.

<sup>6</sup> SOFOFA, la asociación de grupos de intereses industriales (gremio de los empresarios) fue creada en 1883.

<sup>7</sup> El trabajo de Maddison, en sus distintas versiones (2007, 2009, 2013, 2018), ha mostrado que Chile estaba más cerca de la periferia europea que de sus pares latinoamericanos. Por ejemplo, alrededor de 1900, el país tenía entre 70% y 80% del PIB sueco per cápita (Bértola y Williamson, 2003; Bulmer-Thomas, 2014; Ducoing et al., 2018; Duran et al., 2017).

Sin embargo, la evolución de la industria chilena antes de la Gran Depresión sigue siendo objeto de intensos debates. Autores como Bauer (1990), Carmagnani (1998), Guajardo Soto (2011), Kirsch (1977), Lagos (1966) u Ortega et al. (1990) cuestionan las visiones positivas sobre el comportamiento del sector industrial y resaltan la existencia de la manufactura moderna de bienes de consumo, que recibió un impulso gracias a la guerra del Pacífico y la expansión de la población urbana durante el siglo XIX. Durante el ciclo del salitre y la década de 1920, Palma (1984) defendió la idea de que la expansión de la industria manufacturera se relacionaba con la evolución positiva de la demanda de las exportaciones y de la importación de insumos y productos intermedios. Contrario a este punto de vista, Muñoz Gomá (1968) y Kirsch (1977) señalaron que la industria y las exportaciones estuvieron fuertemente relacionadas hasta la Gran Depresión. Hasta la década de 1930, la industria manufacturera impulsó a la economía gracias a las políticas estatales activas y fue uno de los sectores claves que contribuyeron a la modernización de la economía chilena (Ortega et al., 1989).

En este capítulo nos centramos en entender el rol que jugó la industrialización en Chile a lo largo de cuatro períodos. El primero abarca desde 1880 a 1914; analizamos los efectos que tuvo este período excepcional, que se caracterizó por masivas exportaciones mineras, y confrontamos diferentes hipótesis sobre el surgimiento del sector industrial antes de la Primera Guerra Mundial. El segundo comprende el período entre guerras (*c.*1914-1939), y los primeros intentos sistemáticos de promover la industria, junto con la disrupción de los mercados internacionales. El tercero trata el período de industrialización por sustitución de importaciones (*c.*1940-1973), donde la proporción de la industria en el total de la economía llegó a su máximo apogeo. Finalmente, el período de liberalización (*c.*1974-2015) ocurrió cuando casi no hubo políticas de promoción industrial y el modelo productivo, nuevamente, dependía de la exportación de productos primarios. Para analizar estos períodos, se ha reunido nueva información, y se han comparado las diferentes estimaciones de la producción industrial del período 1870-2010. En vez de analizar el rendimiento industrial a través de la tasa de crecimiento de la producción, nos hemos concentrado en cambio en la proporción de

la manufactura dentro del PIB, como aproximación a la importancia relativa de este sector dentro de la economía.

### INDUSTRIALIZACIÓN DURANTE EL CICLO DEL SALITRE, 1870-1913<sup>8</sup>

Los principales debates sobre el legado de la «era del salitre» se refieren al impacto que tuvo la exportación de nitratos sobre otros sectores de la economía chilena, específicamente sobre la industria manufacturera. De acuerdo con algunos académicos, los recursos se usaron bien, y Chile desarrolló su economía a través de un gasto óptimo de los impuestos derivados de los nitratos y generando fuertes vinculaciones con toda la economía (comercio, finanzas e industria). Este punto de vista es defendido tanto por economistas neoclásicos (Lüders y Wagner, 2003a) como por economistas heterodoxos (Palma, 2000b). Para apoyar su opinión, ellos indican que los recursos excepcionales obtenidos de las exportaciones de nitratos estaban cerca de la tasa impositiva ideal teórica y que el gasto público en infraestructura significaba que Chile evitaría la inflación y el «mal holandés»<sup>9</sup>. Sin embargo, otros autores como Jeftanovic Petrinovic (1992), Cariola, Sutter y Sunkel (1983) y Lloyna Rodríguez (1992) plantearon que hubo un proceso de profunda desindustrialización como resultado del agotamiento de recursos derivados del sector minero (que se consideraba más rentable que los demás). Esto concuerda con el enfoque de ciertos historiadores políticos, que consideran que el período 1870-1913 fue inestable y que se caracterizó por un gasto excesivo en consumo superfluo (o

<sup>8</sup> Generalmente, la era del salitre se asocia al período c.1880-1930. Hemos decidido limitarlo a 1913 porque la Primera Guerra Mundial fue un punto crucial para el sector manufacturero de la mayoría de los países latinoamericanos, incluyendo Chile. Autores como Miller (1981) o Albert (1988) señalaron que el estallido de la Guerra expandió la manufactura doméstica, y, luego, Palma (1984) describió el proceso de sustitución de importaciones durante la década de 1920.

<sup>9</sup> *La enfermedad holandesa* describe el proceso de desindustrialización que sufre un país paralelamente a un auge en el descubrimiento de recursos naturales. El término fue usado por *The Economist* para describir la desindustrialización relativa de Holanda luego del descubrimiento y explotación de reservas de gas.



de lujo), como edificios excéntricos e importación de artículos de lujo (Ortega, 1984; Pinto, 1959).

¿Cómo se relaciona esto con el desarrollo industrial? El análisis del surgimiento y rendimiento del sector manufacturero chileno aún está en discusión. Una visión positiva de este proceso nos confirma que existió un sector dinámico durante la segunda mitad del siglo XIX, paralelo y vinculado a la expansión de minería. En apoyo a este punto de vista, Pfeiffer (1952) y Rippy y Pfeiffer (1948) escribieron obras seminales sobre el proceso de la industrialización chilena. Pfeiffer (1952), en un artículo titulado «Notes on the Dawn of Chilean Manufacturing» («Notas sobre el amanecer de la manufactura chilena»), sigue los orígenes del progreso industrial chileno, basándose en fuentes primarias y secundarias. Uno de sus puntos claves fue la existencia de un sector manufacturero dinámico, que estimuló una expansión de las importaciones de maquinaria y materiales industriales desde Estados Unidos durante la década de 1880. Además, Pfeiffer también documentó la existencia de políticas públicas activas que promovieron una producción manufacturera inicial. Adicionalmente, Rippy y Pfeiffer (1948) analizaron la existencia de la industria pesada en el país. Más adelante, Ballesteros y Davis (1963) emprendieron un análisis más cuantitativo del rendimiento de la economía chilena, basándose en el «Censo Industrial de 1907» para estimar el peso de la industria. Sus cifras mostraban una tendencia positiva, basada en un punto de partida más bajo. Carmagnani (1998) y Ortega (1981) también describen un sector industrial dinámico que estaba fuertemente ligado a las exportaciones, en el período previo a la Primera Guerra Mundial. Kirsch (1977) asimismo mantenía la idea de que emergió un sector industrial dinámico estimulado por la expansión de la demanda, resultado de la guerra del Pacífico y el ciclo del nitrato. Él también ofreció una estimación del PIB industrial para el período anterior a la Primera Guerra Mundial, usando una regresión con variables como exportaciones e importaciones de materias primas para estimar la producción industrial. Su objetivo principal era entender el desarrollo industrial en una sociedad tradicional y cómo ciertas élites locales relevantes podían convertirse en obstáculos

para la industrialización<sup>10</sup>. Sus cifras fueron revisadas y mejoradas por Ducoing y Badia-Miró (2013). Estas estimaciones sugerían que los niveles del sector manufacturero a fines del siglo XIX debían de ser menores. Otra obra que describe un cierto nivel de desarrollo industrial en Chile es la de Guajardo Soto (2011), quien ofrece evidencia de la existencia de una manufactura avanzada en industrias específicas, debido a la demanda del sector ferroviario a fines del siglo XIX. Y, finalmente, Cariola Sutter y Sunkel (1983) y Badia-Miró (2015) introducen un punto de vista regional, remarcando la importancia que tuvo la industria en las regiones manufactureras del Valle Central y Concepción, en respuesta a la demanda de las regiones mineras en el norte.

En cambio, un famoso ensayo de Aníbal Pinto Santa Cruz, *Chile, un caso de desarrollo frustrado*, señala el atraso del sector manufacturero y su fracaso como motor para la modernización económica del país durante el ciclo del nitrato. Este autor basó su análisis en las limitaciones del potencial del país para lograr el desarrollo, relacionándolo con la incapacidad de las élites para enfrentarse a las reformas económicas necesarias como la reforma agraria y fiscal. Pinto Santa Cruz tenía una visión bien pesimista sobre la industria en Chile, principalmente como resultado de su trabajo en CEPAL durante la década de 1950.

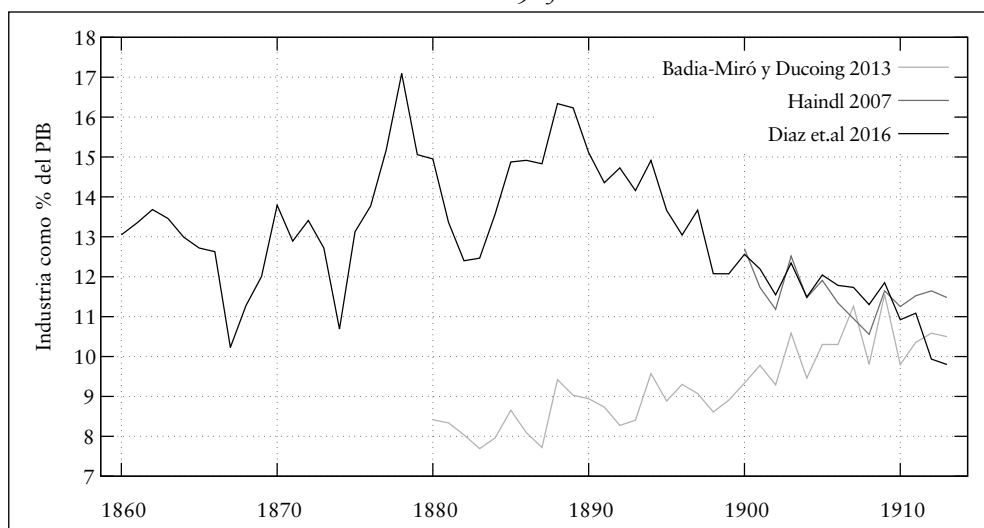
Consideramos tres estimaciones disponibles del PIB industrial para arrojar luz sobre este debate. El Gráfico 1 presenta las estimaciones elaboradas por Díaz et al. (2016), Ducoing y Badia-Miró (2013) y Haindl Rondanelli (2006)<sup>11</sup>. Al observar estas cifras, la relación entre el ciclo del nitrato y la industrialización —considerando una evolución positiva de los términos de intercambio a largo plazo, el impacto de los encadenamientos de la demanda y de la expansión de infraestructuras— no está clara. La interpretación de Díaz et al.

<sup>10</sup> Kirsch (1977) nos previene y nos sugiere usar con cautela sus cifras del PIB industrial. Este autor considera que sus estimaciones son una primera aproximación para el rendimiento industrial. En ese sentido, debemos tener cuidado al usar sus cifras para chequear la relación entre el PIB industrial y las importaciones de materias primas o exportaciones. Por definición, estas están fuertemente correlacionadas.

<sup>11</sup> Las cifras en Díaz et al. (2016) se basan fuertemente en las estimaciones de Kirsch (1977).

(2016) es bastante diferente de la de Ducoing y Badia-Miró (2013). El primero presenta cifras que sugieren la existencia de un sector manufacturero bastante fuerte antes del ciclo del nitrato y una tendencia a la baja después de la guerra del Pacífico. En cambio, nuestras propias estimaciones para el PIB industrial muestran una tendencia al alza después de 1880 y un estancamiento antes de la Primera Guerra Mundial. A su vez, las cifras de Haindl Rondanelli (2006) están muy cerca de las de Díaz et al. (2016), y muestran que el peso del sector industrial es constante entre 1900 y 1913. A medida que crecía el PIB, la manufactura conseguía mantener su ritmo.

GRÁFICO I. PROPORCIÓN DEL PIB INDUSTRIAL DENTRO DEL PIB TOTAL, 1860-1913



Fuente: Badia-Miró and Ducoing (2013); Haindl (2007a); Díaz et al. (2016).

Basándonos en material de apoyo cualitativo y cuantitativo, creemos que la estimación más factible es la que nos entregan Ducoing y Badia-Miró (2013). Aunque no negamos la existencia de algunos elementos aislados de desarrollo manufacturero (como se señaló anteriormente, al describir el rol que jugó la industria durante este período), es verdad que el comportamiento global de la industria durante este período fue decepcionante. En términos cualitativos,

los informes consulares, relatos de viajes, prólogos en anuarios estadísticos, e incluso la asistencia a exhibiciones internacionales, todos indican que había un sector industrial pequeño y poco desarrollado durante el período 1860-1900. Los informes consulares británicos y estadounidenses coinciden en sus descripciones de Chile como un país que se basa en la explotación de recursos naturales y que era fuertemente dependiente de la importación de bienes de capital<sup>12</sup>. En cuanto a los anuarios estadísticos y recomendaciones políticas por parte de funcionarios encargados de estadísticas, siendo estas un buen ejemplo de las percepciones contemporáneas sobre la industria, hacia 1899, encontramos cómo en el prólogo del anuario de estadísticas de comercio se criticaban los potenciales beneficios gubernamentales a la manufactura, en detrimento de la protección a la agricultura, porque ésta estaba «firmemente establecida en el país»<sup>13</sup>.

Por otro lado, la evidencia cuantitativa de variables complementarias que tenemos, apoya los puntos de vista más pesimistas sobre el desempeño de la industria. El empleo industrial, formación bruta de capital fijo y consumo de energía crecieron en el período 1870-1913 a tasas mayores que el PIB total. En este contexto, el escenario dibujado por Díaz et al. (2016) y Haindl Rondanelli (2006) levanta serias sospechas. El sector industrial estaba creciendo de forma constante durante el ciclo del nitrato, pero vale la pena mencionar que este aumento partió desde un nivel muy bajo. Los principales causantes de este pobre comportamiento fueron la evolución positiva de los términos de intercambio, la falta de una demanda fuerte por bienes de consumo y el atraso financiero (Badia-Miró y Ducoing, 2015; Carmagnani, 1998; Williamson, 2010).

<sup>12</sup> Informes diplomáticos y consulares. Serie anual. London: Foreign Office, 1886-1916, e Informes Consulares de Estados Unidos. Informes de los Cónsules no. 32-277. Estados Unidos. Departamento de Estado. Servicio Consular. Washington, 1883-1903.

<sup>13</sup> Anuario de Comercio (1899, pp. XXVI-XXVII).

## INDUSTRIALIZACIÓN DURANTE EL PERÍODO DE ENTREGUERRAS, 1914-1939

La Primera Guerra Mundial fue el fin de un período extraordinario en el que habían primado los flujos de expansión comercial, las migraciones masivas y la inversión internacional que vivió el mundo durante las últimas décadas del siglo XIX. Chile se vio afectado de doble manera. Primero, la expansión de la demanda derivada del conflicto, por parte de los aliados, estimuló un alza en los precios del salitre, lo que benefició al sector exportador chileno. Sin embargo, la inestabilidad financiera, la reducción de ingresos gubernamentales (que dependían fuertemente de los derechos de importación y exportación) y el colapso de las importaciones afectaron la producción manufacturera debido a la escasez de materias primas, de productos semiacabados y de bienes de capital (Albert, 1988; Albert y Henderson, 1981; Carreras-Marín et al., 2013).

En ese contexto desfavorable, el déficit de importaciones, debido al alza en los costos de transporte y los costes derivados de los seguros, ofreció una oportunidad para que la manufactura ampliara su producción para abastecer el mercado doméstico, lo que inició un proceso de sustitución de importaciones (Frank, 1967). Palma (1979, 2000a) también apoyó este punto de vista, señalando que hubo una reducción en la importación de bienes manufacturados durante la década de 1920, mientras que la producción industrial se desvinculó del rendimiento de importaciones y exportaciones. Sin embargo, otros autores como Miller (1981) han matizado esta visión positiva y consideran que prevalecieron efectos disruptivos durante la Primera Guerra Mundial. Kirsch (1977) también destacó el freno que significó la Primera Guerra Mundial para el sector industrial, debido a las carencias derivadas de la falta de importaciones de materias primas y de combustible. Ortega (2012) también señaló que las políticas económicas que se siguieron durante la guerra, como el pobre manejo de las normas fiscales, agravó los problemas del sector manufacturero.

De modo similar, Muñoz Gomá (1968) escribió un texto fundamental para entender el desarrollo industrial en Chile, de 1914 en adelante. Sus principales hallazgos, en contraposición a los de Palma

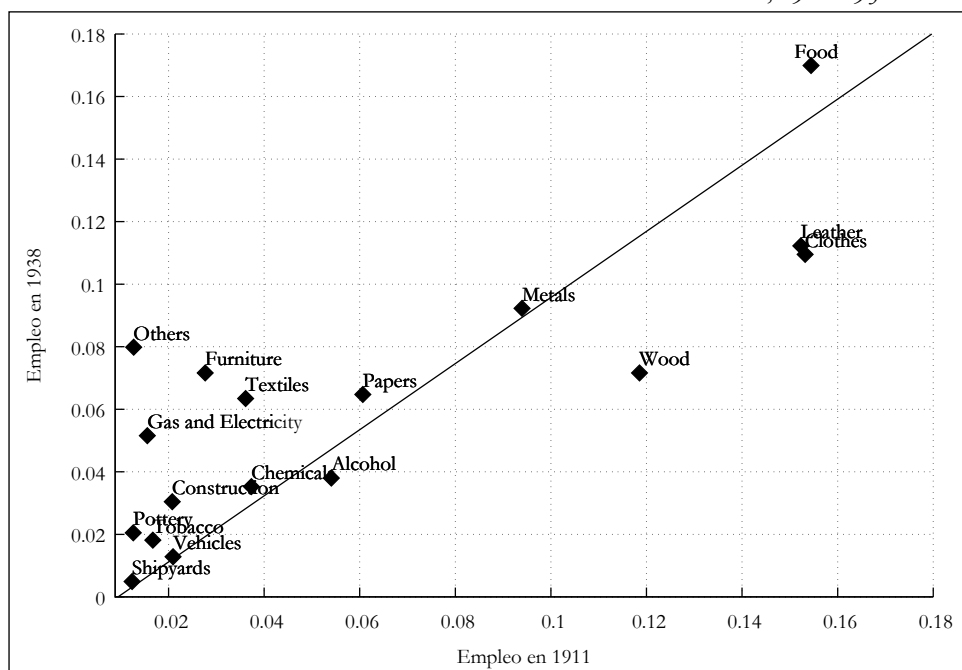
(1979), fueron que el sector industrial y el sector externo estuvieron fuertemente conectados durante la Gran Depresión. El trabajo de Muñoz Gomá se enfocó en la construcción de estadísticas para diferentes sectores manufactureros, entre 1914 y 1965. En vista de los datos históricos que estaban disponibles en el momento en que él escribía, calculó extrapolaciones para estimar el PIB industrial para el período entre 1927 y 1937. A pesar de las limitaciones de su estudio, la mayoría de los trabajos subsiguientes se han basado en las estimaciones de Muñoz. Sin embargo, tenemos que enfatizar que su punto de partida resulta problemático y probablemente sesgó los índices de crecimiento y la evolución de la industria durante la Primera Guerra Mundial, porque la economía estaba en recesión cuando estalló la guerra en 1914. En ese sentido, parece nuevamente crucial identificar el nivel de actividad industrial que había antes de la Primera Guerra Mundial, para así poder entender qué sucedió con la industria durante el ciclo del nitrato y la década posterior a la guerra.

Badia-Miró y Ducoing (2015) coincidieron con el punto de vista pesimista. Ellos afirmaron que la expansión que observaron otros autores, como Palma (1979), solo se debió a los niveles de recuperación que se lograron antes de la Primera Guerra Mundial, como resultado del impacto negativo y las carencias que se vivieron durante la guerra. Por otra parte, también ofrecieron una nueva lectura de las mismas cifras, considerando una agregación sectorial de importaciones, más precisa. Los resultados matizaron la hipótesis de Palma (1979). Observamos estancamiento en la evolución de las importaciones de bienes de consumo y, por tanto, cuestionamos el alcance que tuvo el proceso de sustitución de importaciones durante la década de 1920. Además, queremos destacar los cambios drásticos que ocurrieron durante la Gran Depresión. La estructura de importaciones se modificó ampliamente después de 1929, con un fuerte descenso en los bienes de consumo, compensado por una expansión de productos intermedios, debido a los primeros pasos que se tomaron en el proceso de la industrialización dirigida por el Estado y el giro proteccionista de la economía.

Se pueden observar algunos de los resultados cuantitativos de las obras mencionadas en el Gráfico 2. Empleando los censos

industriales de 1911 y 1938, hemos detectado cambios en la composición del trabajo dentro del sector industrial. La proporción más alta de empleo se ubicaba en sectores como los alimentos, el cuero y la vestimenta, sumando casi el 40% del total del empleo industrial en 1911. Esta cifra bajó marginalmente a 37% en 1938, en gran parte debido a un incremento en la proporción de la producción de alimentos, mientras que disminuyó la de la vestimenta y el cuero. El empleo en la manufactura de bienes de capital era bajo y la proporción en el sector de los metales estuvo bajo el 10% durante ambos años. Los vehículos y astilleros tuvieron una presencia meramente testimonial en la tasa de empleo.

GRÁFICO 2. EMPLEO EN EL SECTOR INDUSTRIAL POR SUBSECTORES, 1911-1938



Fuente: Censos industriales de 1911 y 1938.

La Gran Depresión, como en la mayoría de los demás países latinoamericanos, tuvo un enorme impacto en la economía chilena. Las exportaciones cayeron y el sector del salitre finalmente fue reemplazado en su rol de principal producto de exportación (por el

cobre). Sin embargo, nuevas investigaciones han descubierto que, a pesar del significativo impacto de la Gran Depresión en el sector externo, la recuperación económica fue relativamente rápida, y el PIB per cápita de 1940 fue casi igual al de 1929. Uno de los sectores que guiaron esta recuperación fue la industria orientada hacia el mercado doméstico; después de la Segunda Guerra Mundial, la industria representaba un quinto de la economía chilena (Díaz et al., 2016; Ducoing y Badia-Miró, 2013). Sin embargo, las fuertes disrupciones del comercio y un alto nivel de protección «natural» no fueron suficientes para que la industria abasteciera el mercado doméstico y potenciara las exportaciones a los países vecinos (Badia-Miró et al., 2018)<sup>14</sup>.

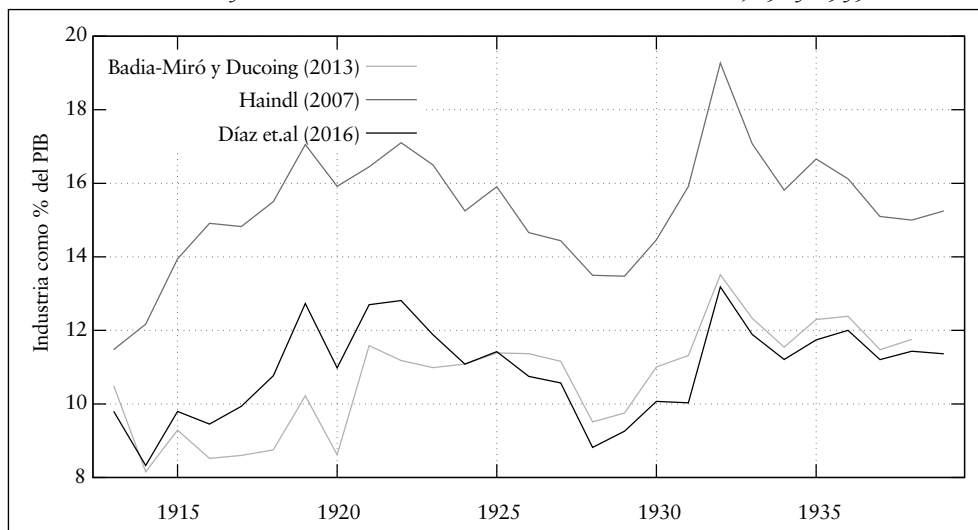
En suma, la década de 1920 fue un período en el que la proporción de la industria sobre el total de la economía fue creciendo lenta, pero persistentemente, impulsada por una fuerte recuperación, luego de una profunda caída durante la Primera Guerra Mundial. Este estancamiento calza con la existencia de fuertes vínculos entre la industria y el sector exportador, al menos hasta la Gran Depresión. Desde la década de 1930 hasta el fin de la Segunda Guerra Mundial, aunque la tasa industrial del PIB se mantuvo estable después de la recuperación, se observa una reducción de las importaciones y una expansión del sector manufacturero (Ducoing y Badia-Miró, 2013; Muñoz Gomá, 1968). Esta última particularidad puede ser observada en los Gráficos 1 y 3.

---

<sup>14</sup> Protección natural significa que los costos de intercambio y otras barreras para el intercambio incrementaron el precio de productos extranjeros a niveles que hicieron más barata la producción local (Tafunell, 2007).



GRÁFICO 3. PROPORCIÓN DE PIB INDUSTRIAL EN PIB TOTAL, 1913-1939



Fuente: Díaz et al. (2016); Ducoing y Badia-Miró (2013); Haindl Rondanelli (2006).

## INDUSTRIALIZACIÓN DIRIGIDA POR EL ESTADO, 1939-1975

La mayoría de los estudios sobre la industrialización chilena se han enfocado en el período de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), también conocido como el período de la industrialización dirigida por el Estado. Como podemos ver en los Gráficos 4 y 6, la producción industrial alcanzó el 27% del PIB total en la década de 1960, basado en estimaciones del Banco Central (base 1977). Para los mismos años, Haindl Rondanelli (2006) entrega una cifra más baja, de alrededor de 22%. Otra obra sobresaliente sobre estimaciones para el PIB sectorial es la que ofrece la Corporación del Fomento Industrial (CORFO), que publicó los primeros informes nacionales del país en 1957<sup>15</sup>, siguiendo los esfuerzos hechos por CEPAL (1951)<sup>16</sup>.

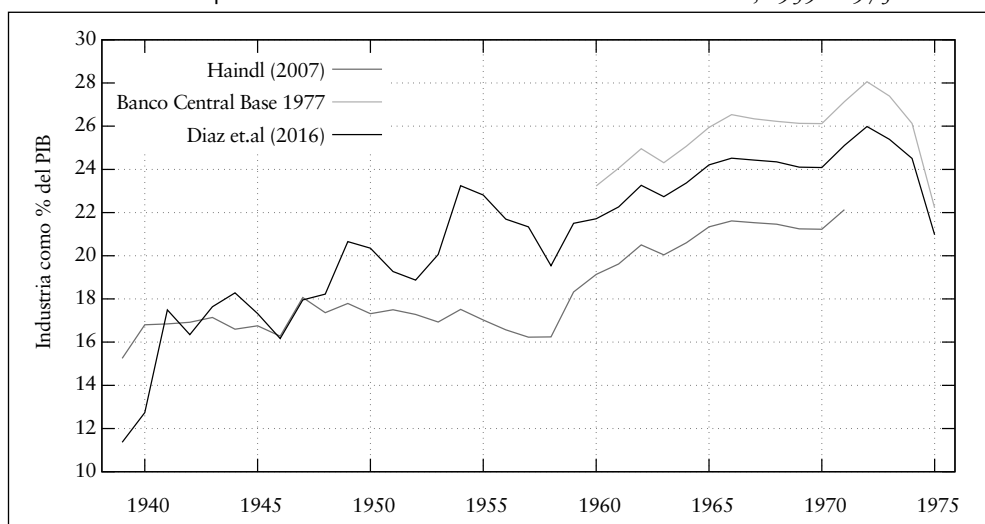
Estas diferencias notorias no alteran el hecho de que durante estos años, la industria manufacturera chilena tuvo un rol mayor

<sup>15</sup> CORFO, Cuentas Nacionales 1940-1954, publicado en 1957.

<sup>16</sup> Para una revisión concisa y detallada de la industrialización chilena antes de 1930, ver Guajardo Soto (2016).

en la economía y se convirtió en el sector líder durante la expansión económica de las décadas de 1950 y 1960. Sin embargo, la estrategia de industrialización dirigida por el Estado ha sido objeto tanto de crítica como de alabanza. Las principales críticas están relacionadas con el pobre rendimiento que tuvo la economía durante la década de 1950 y el estancamiento de la productividad. Por otro lado, las evaluaciones positivas de la industrialización dirigida por el Estado se basan en la existencia de un cambio estructural, la aparición de ciertas políticas de bienestar, y una evolución relativamente buena del sector manufacturero en comparación con la evolución en los períodos previos (Badia-Miró, 2015; Badia-Miró y Ducoing, 2015; Ffrench-Davis, 2010; Ffrench-Davis et al., 2000; Sunkel, 2011). Si el análisis se enfoca en el período 1940-1973, pero considera las restricciones estructurales del proceso de industrialización chileno (1870-1970), los resultados que se obtienen son dispares. Desde una perspectiva de largo plazo, Chile no logró un crecimiento notable en el PIB per cápita durante el período ISI, pero considerando la transformación estructural y su desarrollo, la evaluación global es positiva (Ffrench-Davis et al., 2000).

GRÁFICO 4. PROPORCIÓN DE PIB INDUSTRIAL EN EL PIB TOTAL, 1939 - 1975



Fuente: Haindl Rondanelli (2006), Díaz et al. (2016) y Banco Central de Chile.

Por un lado, el PIB industrial era alto en comparación con el período precedente y con el período posterior. Por el otro, el crecimiento del PIB era volátil, y la economía chilena sufrió varios episodios de volatilidad. Otra forma de medir el rendimiento económico pasaría por analizar un indicador relacionado con el crecimiento potencial de ingresos, como los bienes de capital. Tafunell y Ducoing (2016) estimaron la inversión no-residencial en cuatro países latinoamericanos durante el período 1875 y 2008: Argentina, Brasil, Chile y México. Si comparamos las tasas de crecimiento entre los períodos de 1950-1973 y 1973-1991, encontramos diferencias bastante notables. En el primer período, casi exclusivamente durante los años de la ISI, la tasa de crecimiento del capital no-residencial era de 4,6%; mientras tanto, en los años de la liberalización, 1974-1991, esta cifra fue de poco menos de 3% (2,8%). En este período, a pesar del crecimiento del PIB per cápita más bajo del período 1940-1975, el capital no-residencial era dinámico.

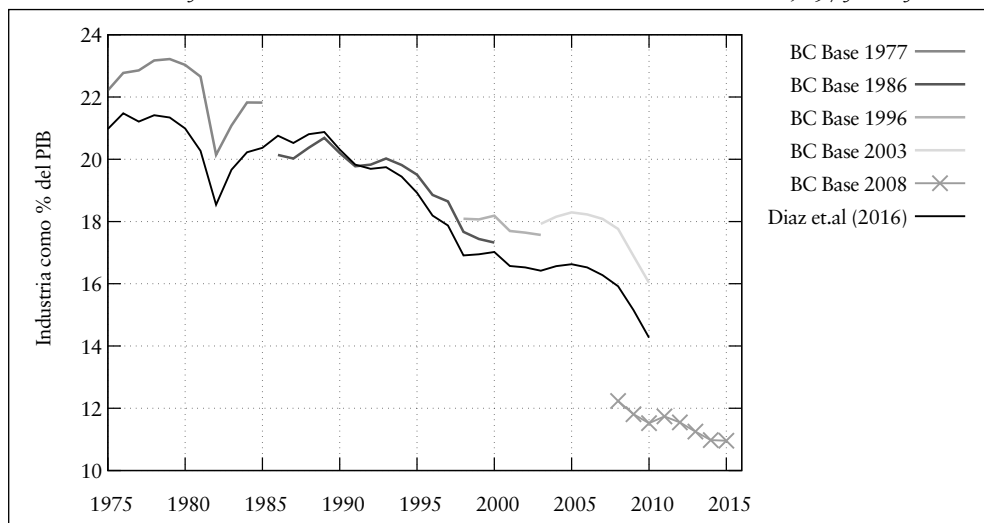
Resumiendo, en este período la política de intercambio jugó un papel importante en promover la industria, pero las restricciones financieras externas, la falta de integración de los mercados en América Latina y la inflación relacionada con las políticas estructurales, fiscales y monetarias limitaron las capacidades y sustentabilidad del sector industrial (Bértola y Ocampo, 2012; Bulmer-Thomas, 2014; Muñoz Gomá, 1968). Las restricciones financieras externas llevaron a diferentes políticas, múltiples tipos de cambio, apoyo financiero para las industrias manufactureras, y préstamos «blandos» para los sectores estratégicos. La falta de integración regional en América Latina y los elevados costos comerciales jugaron un rol importante en el crecimiento industrial (el tamaño del mercado era pequeño y las economías de aglomeración eran débiles). Sin embargo, éste no era un problema exclusivo de Chile durante el período ISI. Artículos recientes han identificado este fenómeno como una condición estructural de toda la región (Badia-Miró et al., 2018; Carreras-Marín et al., 2013). Además, se consideraba que la inflación era resultado de una estructura de mercado oligopólico y restricciones de suministro, que era la enfermedad endémica de las economías latinoamericanas y que estaba claro cuáles eran sus efectos en la industria, especialmente a través de restricciones en los sueldos y precios en alza para

los bienes intermedios y de capital (Cariola Sutter y Sunkel, 1983; Ffrench-Davis, 2010; Haindl Rondanelli, 2006; Sunkel, 2011).

## PROMOCIÓN DEL SECTOR EXPORTADOR Y DESINDUSTRIALIZACIÓN, 1975-2015

No es arbitraria la elección de 1975 como punto de partida para esta fase. Representa el año en el que se implementaron los cambios políticos más significativos en Chile, después del golpe de Estado de 1973. Se impuso un régimen dictatorial en el país y se suprimieron los derechos civiles y sociales. El gobierno militar introdujo una amplia serie de reformas como la reducción arancelaria, la liberalización del mercado doméstico, las reformas tributarias, la eliminación de los derechos laborales (lo que llevó a una caída en los costos laborales) y una fuerte reducción del gasto gubernamental. Como resultado de ello, hubo un significativo cambio estructural. También podemos observar otros cambios en la política comercial que fueron diseñados para promover el sector exportador. En 1973, los aranceles nominales máximos excedieron el 500% y la media estaba alrededor del 94%. Entre 1974 y 1978 estas cifras se redujeron a 44% y 13,9%, respectivamente (Gwynne, 1986). También observamos una profunda desindustrialización durante la década de 1970 y a principios de los años 1980. Al mismo tiempo, las actividades industriales con valor agregado más bajo, como los bienes de consumo no duraderos, expandieron su peso en el total del sector manufacturero. Como señaló Ffrench-Davies, la producción industrial se vio afectada en mayor medida que el PIB. En 1975, la producción industrial disminuyó en 26%, mientras que el PIB disminuyó en 17% (Ffrench-Davis, 2003; Ffrench-Davis et al., 2000). Varios académicos señalaron en un inicio los problemas ligados a la desindustrialización. Gwynne (1986) hizo una comparación mostrando la capacidad de Brasil en la década de 1980 para fomentar las exportaciones a través de bienes manufacturados, a diferencia de Chile que era (y es) extremadamente dependiente de las materias primas. Además, los efectos en la cesantía urbana fueron dramáticos, especialmente durante la crisis de la deuda al comienzo de la década de 1980, cuando una fuerte caída en el PIB llevó a cifras de desempleo por sobre el 20%.

GRÁFICO 5. PROPORCIÓN DE PIB INDUSTRIAL DENTRO DEL PIB TOTAL, 1975-2015



Fuente: Díaz et al. (2016), estimaciones del Banco Central (1977, 1986, 1996, 2003, 2008).

Este hecho se podría ver como una muestra clara de la tendencia secular observada en los años recientes, en cuanto al desplazamiento de las actividades manufactureras globales hacia mercados emergentes, principalmente China, India y Asia Sudoriental. Esto ha implicado una enorme disminución de la importancia de la manufactura dentro de la economía chilena. De acuerdo con estimaciones recientes hechas por el Banco Central, el sector manufacturero representa menos del 13% del PIB total (2015), una cifra similar a la observada en la primera década del siglo XX. Sin embargo, esta tendencia no es necesariamente positiva: históricamente, el fenómeno de desindustrialización también ha sido observado en países con un ingreso per cápita más alto. Cuando un proceso de desindustrialización ocurre demasiado temprano en la historia de un país, el problema es la falta del conocimiento y las capacidades tecnológicas, que no se han desarrollado antes de la transición desde una sociedad preindustrial a una economía industrial (Adams y Behrman, 1981; Auty, 1997; Corden y Neary, 1982; Ffrench-Davis, Muñoz et al., 2000; Sunkel, 2011).

Durante el ciclo alcista del precio de materias primas, a partir del cambio del siglo XXI, el sector agromanufacturero en Chile se hizo más importante, tal como lo hizo la minería. Los sectores intensivos en recursos naturales se han convertido en los principales empleadores en el sector industrial (Castillo y Martins, 2016). La especialización del país se ha dado, principalmente, en materias primas, y el cobre sigue siendo el principal producto de exportación. También son relevantes los productos manufactureros basados en recursos, pero presentan problemas, ya que son extremadamente sensibles a los cambios en la demanda internacional.

### CONCLUSIONES: EL SECTOR INDUSTRIAL A LO LARGO DE 150 AÑOS

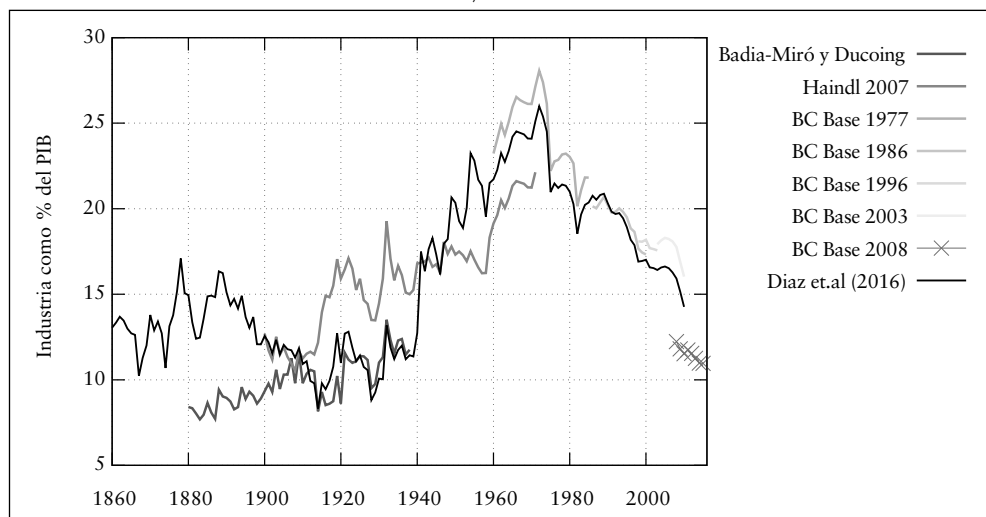
Se pueden sacar diversas conclusiones de este estudio de la industrialización chilena. Primero, una metodológica: desarrollar estadísticas para el sector industrial en países de la periferia no era una tarea fácil, y comparar la producción manufacturera requiere de un esfuerzo significativo. Hay trabajos recientes que van en la dirección adecuada, pero la historia industrial de Chile está lejos de haber sido escrita (Badia-Miró y Yáñez, 2015; Díaz et al., 2016; Ducoing y Badia-Miró, 2013; Duran et al., 2017; Gómez-Galvarriato y Williamson, 2009; Guajardo Soto, 2011). En segundo lugar, aparte del período 1860-1930, las estimaciones existentes sobre el PIB industrial no son coincidentes (Díaz et al., 2016; Ducoing y Badia-Miró, 2013; Haindl Rondanelli, 2006). El período 1930-2010 muestra algunas diferencias en niveles, aunque las estimaciones sí indican tendencias similares y los mismos puntos de inflexión. En resumen, la proporción de la industria en el PIB subió entre 1930 y 1975, cuando culminó en 27%. Desde 1975, apareció una tendencia a la disminución constante. Desde un máximo de alrededor de 27% en la década de 1970, la proporción de la industria en el PIB ha disminuido a un 10% sobre el total, en la última década. Como podemos ver en el Cuadro 3, el período de mayor crecimiento para la industria chilena fue la llamada época de industrialización por sustitución de importaciones (ISI). Las cifras para este período van de un límite inferior de 4,4% (Muñoz Gomá, 1968) a un límite

superior de 5,3% (Mamalakís, 1976). La comparación es bien clara en cuanto a los años anteriores y posteriores. Estas cifras confirman que la era dorada de la industrialización chilena ocurrió durante el período ISI, como argumentaron anteriormente Muñoz Gomá (1968) y Ffrench-Davis et al. (2000). Sin embargo, el fin abrupto del crecimiento de la industria, cuando se eliminaron las barreras arancelarias y no-arancelarias, indica que es razonable dudar sobre las capacidades de este sector para sobrevivir por su cuenta.

## ANEXO

El Gráfico 6 presenta una visión de largo plazo de la industrialización chilena, con las estimaciones principales que estaban disponibles. Como ya se señaló, el «gran» debate se refiere a lo que sucedió durante el período 1870 y 1913, donde se examinan los niveles y tendencias de ambas series. Se necesitan estudios nuevos que expliquen el comportamiento de la industria antes del período de la ISI, en la medida en que la economía política de los años 1914-1975 fue influida por la debilidad industrial del período previo. Después de estos años, la evolución de la historia industrial de Chile es más clara. La industria alcanzó proporciones altas dentro de la economía total, pero no mantuvo el ritmo con el crecimiento económico general después de la liberalización en la década de 1970. Actualmente, la manufactura no llega ni al 10% del PIB total.

GRÁFICO 6. INDUSTRIA COMO PROPORCIÓN DEL PIB. VARIAS ESTIMACIONES, 1870-2010



Fuente: Díaz et al. (2016), Ducoing y Badia-Miró (2013), Haindl Rondanelli (2006), Banco Central (1977, 1986, 1996, 2003, 2008).

El Cuadro 2 muestra un resumen de varias estimaciones de producción industrial existentes, las cuales consideran distintos períodos, métodos y autores. El debate revierte continuamente al origen de la industrialización chilena, como podemos ver en la abundancia de obras sobre el período 1870-1930. Este interés no se refiere exclusivamente a la industria. El ciclo del salitre también es una fuente constante de debate y discusión (Badia-Miró y Ducoing, 2015; Guajardo Soto, 1998; Haindl Rondanelli, 2006; Kirsch, 1977; Lüders y Wagner, 2003b; Palma, 1979; Sicotte, Vizcarra y Wandschneider, 2009, 2010).



CUADRO 2. ESTIMACIONES SELECCIONADAS DEL PIB INDUSTRIAL/PRODUCCIÓN Y SUS MÉTODOS

Autores	Periodo cubierto	Métodos
Muñoz Gomá (1968)	1914 - 1965	Estadísticas oficiales y extrapolación de la producción física
Ballesteros y Davis (1963)	1908- 1957	Censos industriales e interpolaciones
Badia-Miró y Ducoing (2013)	1880 - 1930	Interpolaciones, censos industriales + regresión (Formación bruta de capital fijo, energía, empleo, materias primas y tarifas)
Carmagnani	1860 - 1920	Artesanías + manufactura, 10 sectores (1895 y 1906)
Kirsch (1977)	1880 - 1920	Estimaciones de Muñoz más regresión (empleo, materias primas y tarifas)
Haindl (2007)	1900- 1970	
Palma (1979, 2000, 2001)	1880 - 1938	
Díaz, Lüders y Wagner (2000, 2016)	1860 - 2010	
Ffrench-Davies, Munoz, Benavente y Crespi (2000)	1940 - 1982	
Banco Central (varios años)	1960 - 2000, 2000 - 2015	
della Paolera, Durán y Musacchio (2017)	1890 - 2010	No hay estimación nueva, utilización de los datos de Díaz et.al y Moxlad

Fuente: Ballesteros y Davis (1963), Badia-Miró y Ducoing (2013), Carmagnani (1998), Haindl (2007b), Kirsch (1977) Palma (1979, 1984, 2000a).

## ANEXO ESTADÍSTICO: FUENTES DE DATOS USADOS POR LOS AUTORES Y POR INVESTIGADORES PREVIOS

- Anuario de SOFOFA.
- Anuario estadístico de la República de Chile (varios años).
- Censo Industrial (varios años).
- Resúmenes Estadísticos Británicos (varios años).
- Resúmenes Estadísticos Estadounidenses.
- CEPAL.

CUADRO 3. TASAS DE CRECIMIENTO DE LA PRODUCCIÓN INDUSTRIAL.  
DIFERENTES ESTIMACIONES Y PERÍODOS SELECCIONADOS

Ducoing	Badia - Miró y Ducoing	Haindl	Díaz et. al	Mamalakis	Muñoz Gomá (1968)	Banco Central
1870 - 1913	3,60%	3,50% *	2,60%			
1914 - 1939	3,10%	2,50%	2,30%		2,90%	
1940 - 1975		4,60%	4,90%	5,30%	4,40%	
1975 - 2015			3,90%			3,26%
1870 - 1939	2,90%	3,47%	2,10%			
1940 - 2010			3,50%			
1870 - 2010			3,40%			

Nota: (\*) se refiere a 1900-1913.

Fuente: Badia-Miró y Ducoing (2013).

## REFERENCIAS

- Adams, F. G. y Behrman, J. R. (1981). The linkage effects of raw material processing in economic development: A survey of modeling and other approaches. *Journal of Policy Modeling*, 3(3), 375-397.
- Albert, B. (1988). *South America and the First World War: the impact of the war on Brazil, Argentina, Peru and Chile* (Vol. 65). Cambridge University Press.
- Albert, B. y Henderson, P. (1981). Latin America and the Great War: A preliminary survey of developments in Chile, Peru, Argentina and Brazil. *World Development*, 9(8), 717-734.
- Allen, R. C. (2009). *The British Industrial Revolution in Global Perspective*. Cambridge University Press.
- Auty, R. M. (1997). Natural resource endowment, the state and development strategy. *Journal of International Development*, 9(4), 651-663.
- Badia-Miró, M. (2015). The evolution of the location of economic activity in Chile in the long run: a paradox of extreme concentration in absence of agglomeration economies. *Estudios de Economía*, 42(2), 143-167.
- Badia-Miró, M., Carreras-Marín, A. y Meissner, C. M. (2018). Geography, policy, or productivity? Regional trade in five South American countries, 1910-50. *Economic History Review*, 71(1), 236-266.
- Badia-Miró, M. y Ducoing, C. A. (2015). The long run development of Chile and the Natural Resources curse. Linkages, policy and growth, 1850-1950. En M. Badia-Miró, V. Pinilla y H. Willebald (Eds.), *Natural Resources and Economic Growth: Learning from history* (pp. 204-225). Routledge.

- Badia-Miró, M. y Yáñez, C. (2015). Localization of industry in Chile, 1895-1967: mining cycles and State Policy. *Australian Economic History Review*, 55(3), 256-276.
- Ballesteros, M. A. y Davis, T. E. (1963). The Growth of Output and Employment in Basic Sectors of the Chilean Economy, 1908-1957. *Economic Development and Cultural Change*, 11(2), 152-176.
- Bauer, A. J. (1990). Industry and the Missing Bourgeoisie: Consumption and Development in Chile, 1850-1950. *The Hispanic American Historical Review*, 70(2), 227.
- Bértola, L. y Ocampo, J. A. (2012). *The Economic Development of Latin America since Independence*. Oxford University Press.
- Bértola, L. y Williamson, J. G. (2003). Globalization in Latin America before 1940. *National Bureau of Economic Research Working Paper Series*, 9687, 11-56.
- Bulmer-Thomas, V. (2014). *The Economic History of Latin America since Independence*. Cambridge University Press.
- Cariola Sutter, C. y Sunkel, O. (1983). *Un Siglo de historia económica de Chile 1830-1930: dos ensayos y una bibliografía*. Cultura Hispánica.
- Carmagnani, M. (1998). *Desarrollo industrial y subdesarrollo económico: El caso chileno (1860-1920)* (Vol. 16). Ediciones de la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos.
- Carreras-Marín, A., Badia-Miró, M. y Peres Cajías, J. (2013). Intraregional Trade in South America, 1912-1950: The Cases of Argentina, Bolivia, Brazil, Chile and Peru. *Economic History of Developing Regions*, 28(2), 1-26.
- Castillo, M. y Martins, A. (2016). Premature deindustrialization in Latin America. *Serie Desarrollo Productivo*, 205.
- Coatsworth, J. H. y Williamson, J. G. (2004). Always Protectionist? Latin American Tariffs from Independence to Great Depression. *Journal of Latin American Studies*, 36(2), 205-232.
- Corden, W. M. y Neary, J. P. (1982). Booming Sector and De-Industrialisation in a Small Open Economy. *The Economic Journal*, 92(368), 825.
- David, P. A. y Wright, G. (1997). Increasing Returns and the Genesis of American Resource Abundance. *Industrial and Corporate Change*, 6(2), 203-245.
- Díaz, J., Lüders, R. J. y Wagner, G. (2016). *Chile, 1810-2010. La República en cifras. Historical Statistics*. Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Ducoing, C. y Badia-Miró, M. (2013). El PIB industrial de Chile durante el ciclo del salitre, 1880-1938. *Revista Uruguaya de Historia Económica*, III(3), 11-32.

- Ducoing, C., Peres-Cajías, J., Badia-Miró, M., Bergquist, A.-K., Contreras, C., Ranestad, K. y Torregrosa, S. (2018). Natural Resources Curse in the Long Run? Bolivia, Chile and Peru in the Nordic Countries' Mirror. *Sustainability*, 10(4), 965.
- Duran, X., Musacchio, A. y Della Paolera, G. (2017). Industrial growth in South America. Argentina, Brazil, Chile and Colombia, 1890-2010. En K. H. O'Rourke y J. G. Williamson (Eds.), *The Spread of Modern Industry to the periphery since 1871* (pp. 318-342). Oxford University Press.
- ECLAC. (1951). *Economic Survey of Latin America, 1949*. United Nations Publications.
- Ffrench-Davis, R. (2003). *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad: tres décadas de política económica en Chile*. CEPAL, LOM Ediciones.
- Ffrench-Davis, R. (2010). *Economic reforms in Chile: From dictatorship to democracy*. Palgrave Macmillan.
- Ffrench-Davis, R., Muñoz Gomá, Ó., Benavente, J. M. y Crespi, G. (2000). The industrialization in Chile during protectionism, 1940-1982 (pp. 114-153). Palgrave in association with St. Antony's College.
- Ffrench-Davis, R., Muñoz, Ó., Benavente, J. M. y Crespi, G. (2000). The Industrialization of Chile during Protectionism, 1940-82. En E. Cárdenas, J. A. Ocampo y T. Ocampo (Eds.), *An Economic History of Twentieth-Century Latin America* (Vol. 3, pp. 114-153). Palgrave.
- Frank, A. G. (1967). *Capitalism and underdevelopment in Latin America: historical studies of Chile and Brazil*. Monthly Review Press.
- Gómez-Galvarriato, A. y Williamson, J. G. (2009). Was It Prices, Productivity or Policy? Latin American Industrialisation after 1870. *Journal of Latin American Studies*, 41(4), 663-694.
- Guajardo Soto, G. (1998). Nuevos datos para un viejo debate: Los vínculos entre ferrocarriles e industrialización en Chile y México. *Trimestre Económico*, 65(2), 213-261.
- Guajardo Soto, G. (2011). Mecánicos, empresarios e ingenieros en los orígenes de la industria del material ferroviario de Chile, 1850-1920. *Revista de La Historia de La Economía y de La Empresa*, 5, 119-148.
- Guajardo Soto, G. (2016). La industria chilena antes de 1930: debates cíclicos, temas pendientes y aportes recientes. En M. Rougier (Ed.), *Estudios sobre la industria en América Latina*. Lenguaje Claro Editora.
- Gwynne, R. N. (1986). The Deindustrialization of Chile, 1974-1984. *Bulletin of Latin American Research*, 5(1), 1-23.
- Haindl Rondanelli, E. (2006). *Chile y su desarrollo económico en el siglo XX*. Editorial Andrés Bello, Universidad Católica de Chile.

- Jeftanovic Petrinovic, P. (1992). El Síndrome Holandés: teoría, evidencia y aplicación al caso chileno, 1901-1940. *Estudios Públicos*, 45, 299-331.
- Kirsch, H. W. (1977). *Industrial development in a traditional society. The conflict of Entrepreneurship and modernization in Chile*. The University Press of Florida.
- Lagos, R. (1966). *La industria en Chile: antecedentes estructurales*. Universidad de Chile, Instituto de Economía.
- Llona Rodríguez, A. (1992). *Copper and Nitrate: A Case of Dutch Disease*. Instituto Torcuato Di Tella.
- Lüders, R. y Wagner, G. (2003a). Export Tariff, Welfare and Public Finance: Nitrates from 1880 to 1930. *Documentos de Trabajo-PUC*, 241.
- Lüders, R. y Wagner, G. (2003b). Nitrate export collapse and the Great Depression: Trigger or chance? *Cuadernos de Economía*, 40(121), 796-802.
- Mamalakis, M. J. (1976). *The Growth and structure of the chilean economy: from independence to Allende*. Yale University Press.
- Miller, R. (1981). Latin American manufacturing and the First World War: An exploratory essay. *World Development*, 9(8), 707-716.
- Muñoz Gomá, Ó. (1968). *Crecimiento Industrial de Chile: 1914-1965*. Instituto de Economía y Planificación.
- Ortega, L. (1981). Acerca de los orígenes de la industrialización chilena (1860-1879). *Nueva Historia*, 1(2).
- Ortega, L. (1984). Los empresarios, la política y los orígenes de la guerra del Pacífico. *Programa FLACSO*, 24.
- Ortega, L. (2012). La crisis de 1914-1924 y el sector fabril en Chile. *Historia*, 45(2), 433-454.
- Ortega, L., Norambuena, C., Pinto, J. y Bravo, G. (1989). *Corporación de Fomento de la Producción. 50 años de realizaciones, 1939-1989*. Departamento de Historia. Facultad de Humanidades. Universidad de Santiago de Chile.
- Ortega Martínez, L. y Pinto Vallejos, J. (1990). *Expansión minera y desarrollo industrial: un caso de crecimiento asociado (Chile 1850-1914)*. Universidad de Santiago, Departamento de Historia.
- Palma, J. G. (1979). *Growth and structure of Chilean manufacturing industry from 1830 to 1935*. University of Oxford.
- Palma, J. G. (1984). Chile 1914-1935: De economía exportadora a sustitutiva de importaciones. *Colección de Estudios Del CIEPLAN*, 12(81), 61-88.
- Palma, J. G. (2000a). From an Export-led to an Import-substituting Economy: Chile 1914-39. En R. Thorp (Ed.), *An economic history of twentieth-century Latin America* (Vol. 3, pp. 50-74). Palgrave.

- Palma, J. G. (2000b). Trying to «tax and spend» oneself out of the «Dutch Disease»: the Chilean economy from the War of the Pacific to the Great Depression. En E. Cárdenas, J. A. Ocampo y R. Thorp (Eds.), *An economic history of twentieth-century Latin America* (Vol. 1, pp. 217-264). Palgrave associated with St. Antony's College.
- Pfeiffer, J. (1952). Notes on the Heavy Equipment Industry in Chile, 1800-1910. *The Hispanic American Historical Review*, 32(1), 139-144.
- Pinto, A. (1959). *Chile, un caso de desarrollo frustrado*. Editorial Universitaria.
- Rippy, J. y Pfeiffer, J. (1948). Notes on the dawn of manufacturing in Chile. *The Hispanic American Historical Review*, 28(2), 292-303.
- Sicotte, R., Vizcarra, C. y Wandschneider, K. (2009). The fiscal impact of the War of the Pacific. *Cliometrica*, 3(2), 97-121.
- Sicotte, R., Vizcarra, C. y Wandschneider, K. (2010). Military conquest and sovereign debt: Chile, Peru and the London bond market, 1876-1890. *Cliometrica*, 4(3), 293-319.
- Sunkel, O. (2011). *El presente como historia: dos siglos de cambio y frustración en Chile*. Catalonia.
- Tafunell, X. (2007). On the Origins of ISI: The Latin American Cement Industry, 1900-30. *Journal of Latin American Studies*, 39(2), 299-328.
- Tafunell, X. y Ducoing, C. (2016). Non-Residential Capital Stock in Latin America, 1875-2008: New Estimates and International Comparisons. *Australian Economic History Review*, 56(1).
- Williamson, J. G. (2010). When, where, and why? Early industrialization in the poor periphery 1870-1940. *NBER Working Paper Series*, 16809.



## CAPÍTULO 16

# EMPRESARIOS Y GRUPOS ECONÓMICOS EN LA ERA REPUBLICANA, 1810-2010

*Ricardo Nazer Ahumada<sup>1</sup>*

### INTRODUCCIÓN

Este capítulo trata sobre las élites empresariales (empresarios y grupos económicos<sup>2</sup>) en la economía nacional, desde su inserción en los circuitos del capitalismo de la revolución industrial hasta los tiempos actuales del capitalismo global. En estos dos siglos, las élites empresariales chilenas y extranjeras han surgido y decaído en función de los ciclos de expansión y crisis de la economía y de los radicales cambios de la política económica, produciendo en el mediano y largo plazo su permanente renovación. En consecuencia, el estudio

---

<sup>1</sup> Universidad de Valparaíso. Capítulo financiado por el Proyecto Anillos «Bienestar y Desigualdad en Chile, 1810-2020», ANID-PIA SOC 180001.

<sup>2</sup> Por grupo económico se entiende «un grupo de empresas que hacen negocios en distintos mercados bajo una administración o control financiero en común», con miembros «unidos por relaciones de confianza intertemporal» (Leff, 1978, pp. 661-675).



busca interrelacionar las políticas económicas con el desarrollo de las élites empresariales en la larga duración, apuntando a describir y explicar su cambiante composición a lo largo de dos siglos de la historia económica de Chile.

### ÉLITES EMPRESARIALES TERRATENIENTES: LA HERENCIA COLONIAL, 1810-1850

Al comenzar el siglo XIX, la población de Chile alcanzaba alrededor de seiscientos mil habitantes, compuesta mayoritariamente por mestizos y una minoría descendiente de los españoles conquistadores y nuevos inmigrantes llegados durante el siglo XVIII (Mellafe, 1954, pp. 14-20). Esta población se concentraba principalmente en la zona central del país, en un ambiente agrario donde la actividad económica y social giraba en torno a la hacienda triguera y ganadera, en una marcada ruralización de la vida. Era una economía pobre, casi de autarquía, donde sus excedentes agrarios, trigo y productos del ganado, eran exportados al Perú, generando una renta que permitía importar ciertos productos manufacturados de Europa vía España o vía contrabando y del mercado peruano (De Ramón y Larraín, 1982, pp. 239-307).

Esta economía estaba controlada por las tradicionales familias fundadoras, de origen castellano, que habían consolidado fortuna y poder latifundista, y las de la inmigración vasco navarra del siglo XVIII, que, con una mentalidad mercantil, habían acumulado fortuna en el comercio, para luego invertir en haciendas, deviniendo así en terratenientes. Ambas conformaban, a principios del siglo XIX, un grupo homogéneo, con intereses económicos comunes (agricultura, comercio y minería) y una mentalidad aristocrática marcada por la posesión de títulos nobiliarios y mayorazgos, entre otros honores de la época, destacando las familias: Irarrázabal, Mesía, Cerda, García Huidobro, Valdés, Ruiz-Tagle, Larraín, Caldera, Ruiz de Azúa, Lecaros, Rojas, Aguirre, Toro Zambrano, Calvo de Encalada, Fernández de Balmaceda, Prado, Herrera, Alcalde, Errázuriz, Eyzaguirre, Riesco, Ovalle, Vicuña (Couyoumdjian, 1968, pp. 315-322; Barbier, 1972, pp. 426-435).

Fue este grupo social, la élite terrateniente, el que llevaría a cabo el proceso independentista y la formación de la República, el que se extendió entre 1810 y 1830. A diferencia de lo sucedido en las otras excolonias españolas, la élite terrateniente salió fortalecida, sin que se produjeran mayores cambios, porque la economía y la sociedad siguieron basadas en el sistema agrario, sumando además poder político en la emergente república, puesto que la mayor parte de los miembros del Congreso Nacional (senadores y diputados) eran miembros de familias terratenientes (Nazer, 2013, pp. 85-86).

Este sector agrario, la base de la economía chilena, estaba dominado por grandes haciendas explotadas en forma arcaica, con bajos niveles de productividad de la tierra y del trabajo, con trabajadores analfabetos en precarias condiciones laborales: era la continuación del régimen señorial colonial. A pesar de lo anterior, su producción permitía satisfacer el consumo interno y sus excedentes, principalmente trigo y harina, como también cebada, porotos, lana, charqui y cueros, lograban ser exportados a los nuevos mercados de California, Australia, Brasil y el Río de la Plata, a partir de la década de 1840. Posteriormente, entre 1860 y 1880, se pudo expandir la producción de trigo y harina para el mercado europeo (Llorca-Jaña, Robles, Navarrete-Montalvo y Araya, 2017, pp. 607-613).

En consecuencia, hasta la primera mitad del siglo XIX, las mayores fortunas seguían relacionadas con la posesión de extensas propiedades agrarias. Los grandes terratenientes eran una continuación de las familias de fines del siglo XVIII, como era el caso de los Larraín, Correa, Ruiz-Tagle, Irrarrázabal, Errázuriz, García Huidobro, Alcalde, Vicuña, Lecaros, Aguirre, De la Cerda, Echeñique, Mendiburu, Azúa y otras. Por lo general solían residir en Santiago, capital de la república, donde se ocupaban de la política, la educación de sus hijos, nuevos negocios y ciertas actividades filantrópicas o de caridad, dejando sus propiedades agrarias en manos de administradores, soliendo trasladarse a ellas en época estival con su familia, donde aprovechaban de supervisar la marcha del fundo o hacienda. Se trataba de una élite terrateniente cerrada, con un marcado carácter endogámico, que conservaba un modo de ser aristocrático propio de la Colonia (Bauer, 1994, pp. 45-75).

EL SURGIMIENTO DE UNA NUEVA ÉLITE EMPRESARIAL  
MINERA Y MERCANTIL, 1850-1880

A partir de la década de 1840, la élite empresarial terrateniente debió enfrentar la aparición de un emprendedor empresariado minero y mercantil y de las casas mercantiles extranjeras, mayoritariamente inglesas, cuando la economía nacional experimentó profundas transformaciones económicas por la expansión del comercio exterior. Durante este período se experimentó un gran auge exportador que estimuló, en general, la vida económica de la nación en su inserción en las redes comerciales de la revolución industrial, como exportador minero (plata y cobre) y agrícola (trigo y harina), e importador de manufacturas, especialmente a través del puerto de Valparaíso, que se convirtió en la capital comercial del país (Ortega, 2005, pp. 349-396).

El crecimiento de la economía tuvo en la minería de la plata y el cobre del Norte Chico y, más tarde, del carbón en la zona de Arauco, un polo de desarrollo exportador de minerales. Chile pasó a ser el principal productor de cobre del mundo entre 1850 y 1880, proceso que fue liderado por un empresariado minero nacional y extranjero, quienes, dedicados a la explotación de minas de plata y cobre, el financiamiento de los mineros vía «habilitación» y la compra y venta de minerales, lograron acumular grandes fortunas entre 1830 y 1850, sobresaliendo los casos de Agustín Edwards, Carlos Lambert, José Tomás Urmeneta, Matías Cousiño, Miguel Gallo, Emeterio Goyenechea, Ramón Subercaseaux, Francisco Ignacio Ossa, Antonio Escobar, entre los más destacados (Nazer, 2002, pp. 59-84).

El mundo mercantil de Valparaíso, tanto el del comercio de importación y exportación como el financiero, fue otro polo de desarrollo donde comerciantes, banqueros y exportadores lograron acumular grandes capitales. Tal fue el caso de José Tomás Ramos, Josué Waddington, Juan Brown y Domingo Matte, sobresaliendo además las casas mercantiles extranjeras como Gibbs & Cía., Williamson Balfour & Cía., Alsop y Cía., Huth Gruning y Cía., Vorwerk y Cía., Weber y Cía., Wessel Duval & Cía., las que controlaban el comercio exterior y financiaban a los productores mineros y agrícolas

dedicados a la exportación de minerales y alimentos (Cavieres, 1988, pp. 103-206).

A mediados del siglo XIX mineros y mercaderes convergieron en Valparaíso, cuando los primeros decidieron trasladarse con sus capitales desde el norte al centro del país, fijando la sede de sus empresas en Valparaíso y su residencia familiar en Santiago. Desde el puerto procedieron a diversificar sus inversiones estimulando el desarrollo y modernización del sistema financiero, con el surgimiento de los primeros bancos y sociedades anónimas; del sistema de transporte terrestre y marítimo, invirtiendo en ferrocarriles y flotas de vapores; de la agricultura modernizando las haciendas con canales de regadío, maquinarias y nuevos cultivos; de la incipiente industria con modernas fundiciones de cobre o fábricas de gas para iluminar las ciudades; de las ciudades, especialmente de Santiago y Valparaíso, con el surgimiento de nuevos barrios acomodados o edificios de rentas urbanas para el comercio y la incipiente industria fabril (Nazer, 2002, p. 82).

Su estilo de gestión empresarial estuvo marcado por la administración directa del propietario apoyada por su grupo familiar, la familia empresaria. Las estructuras propietarias en la mayor parte de sus inversiones son a título personal del empresario, asimismo, usa la sociedad colectiva para la gestión de los negocios, involucrando como socios a hermanos, hijos y otros familiares, predominando la empresa familiar, es decir, una gestión empresarial centralizada en torno al gran empresario y su familia, dejando poco espacio para inversiones bajo la figura de sociedades anónimas (Nazer, 1993, pp. 225-258). Existía escasa separación entre propiedad y administración de los negocios.

El ascenso económico de esta nueva élite empresarial quedó demostrado cuando se publicó en *El Mercurio de Valparaíso* una lista de las 59 principales fortunas chilenas, en abril de 1882, donde las nuevas, provenientes de la minería, industria, comercio y crédito, sumaban 134,5 millones de pesos, y las antiguas, provenientes de la agricultura, solamente 24,5 millones de pesos<sup>3</sup>. La fortuna de estas 59 familias empresariales equivalía al 40 por ciento del PIB de Chile

---

<sup>3</sup> *El Mercurio de Valparaíso*, 26 de abril de 1882, pesos de 1882.

de la época, denotando una altísima concentración de la riqueza<sup>4</sup>. Las mayores fortunas correspondían a familias de origen minero y mercantil (Edwards, Lambert, Cousiño, Goyenechea, Brown y Matte), con el 50,7 por ciento del total, equivalente al 20 por ciento del PIB de Chile de 1882 (Villalobos, 1998, p. 58).

Con su éxito empresarial vino su ascenso político durante el gobierno de Manuel Montt (1850-1860), quien buscó su respaldo y les abrió espacios para participar en la vida pública (Nazer, 2016, pp. 92-93). El mandatario gobernó con un Senado donde la mayoría (80 por ciento) era representante de las familias terratenientes, mineras y mercantiles que concentraban la riqueza en Chile, las que llevaron a cabo un proceso de modernización institucional, mediante la implementación de la Ley de Sociedades Anónimas (1854), el Código Civil (1855), la Caja de Crédito Hipotecario (1855), la Ley de Bancos (1860), y que fueron complementadas más tarde con la promulgación del Código de Comercio (1865) (Nazer, 2016, p. 92).

El ascenso social del empresariado minero y mercantil, a los círculos sociales terratenientes, se manifestó mediante una fusión de ambos grupos sociales, que se consolidaría a fines del siglo XIX, conformando un grupo social homogéneo con un alto grado de autoconciencia de élites dirigentes: una oligarquía. Diversos factores influyeron: por una parte, la migración a Valparaíso y Santiago de los empresarios mineros facilitó su acercamiento y contacto con las antiguas familias terratenientes en los negocios, la política, la filantropía y la vida social. Más aún, el prestigio de que gozaban los extranjeros, parte fundamental de las familias empresariales emergentes, facilitó el encuentro entre sus hijos y que a su vez aprobaran los enlaces matrimoniales (Villalobos, 1998, p. 70).

## DECADENCIA Y PÉRDIDA DE LIDERAZGO DE LAS ÉLITES EMPRESARIALES TRADICIONALES, 1880-1914

A partir de 1880 la economía nacional comienza un nuevo ciclo de expansión basado en la riqueza salitrera obtenida tras la victoria en la guerra del Pacífico (1879-1883), que permitió superar la crisis

<sup>4</sup> Información entregada por José Díaz calculando los 159 millones en relación con el PIB de Chile de 1882, sobre la base del estudio de Díaz, Lüders y Wagner (2016).

de 1875-1878. Se observó un crecimiento sostenido por tres décadas, hasta los inicios de la Primera Guerra Mundial. El Estado tuvo una gran expansión, con un fuerte aumento de los ingresos y gastos fiscales (obras públicas, educación y Fuerzas Armadas), sumado a un constante incremento de la deuda externa pública, que más que se quintuplicó entre 1880 y 1914, dado que el Estado gastaba más allá de sus ingresos (Díaz, Lüders y Wagner, 2016, pp. 112-114, 565-566). El sector privado, especialmente el comercio, la agricultura y la incipiente industria manufacturera, también se expandió, favorecido por los nuevos mercados del Norte Grande y el crecimiento urbano de las ciudades del Centro y Sur, especialmente Santiago (Cariola y Sunkel, 1990, pp. 87-113).

En el ámbito empresarial se observa en esta época un retiro de los empresarios nacionales del sector exportador minero, dejando en manos de los capitales extranjeros la mayor parte de las explotaciones de salitre y cobre, derivando sus capitales a las inversiones agrícolas e inmobiliarias. Es así como podemos observar que en el salitre predominaban los capitales ingleses, que controlaban la mayoría de las oficinas salitreras y sus ferrocarriles. Por su parte, en la emergente explotación de los cobres porfídicos, los capitales norteamericanos comienzan cuantiosas inversiones (Nazer, 2016, p. 186). En el comercio de importación y exportación continuaron dominando las casas mercantiles extranjeras de Valparaíso, como Gibbs y Cía., W. R. Grace y Cía., Duncan Fox, Williamson Balfour, entre las más importantes, las que además ampliaron su ámbito de negocios al norte salitrero, tanto como abastecedores de insumos para la industria, como también de capitales financieros (Coudy, 2000, pp. 85-98).

De igual manera se observa una penetración de capitales extranjeros en el mercado interno. Si analizamos el Anuario Wessel de 1903, sobre las principales sociedades anónimas en Chile, observamos que, de un total de 269 sociedades anónimas, el 37,9 por ciento son extranjeras y el 62,1 por ciento nacionales. La gran mayoría están enfocadas en los sectores financieros (bancos y compañías de seguros), mineros (salitreras, minas y fundiciones), transporte y comunicaciones (ferrocarriles, tranvías, teléfonos, telégrafos), servicios (alumbrado a gas y eléctrico), marítimas (transporte, armadores,

pesca) e industrial (papel, azúcar, tabaco, cerveza, tejidos), resultando relevante la participación extranjera en salitreras, seguros, servicios, transporte y comunicaciones (Wessel, 1902).

Las causas de este proceso de pérdida de liderazgo y decadencia de las élites empresariales nacionales, que pasaron en su mayoría de ser emprendedoras a ser rentistas, se encuentran en las estrategias empresariales conservadoras de las nuevas generaciones, que mantuvieron la misma estructura diversificada de inversiones del gran empresario creador del patrimonio, aunque volcando de manera significaba capitales a las inversiones agrícolas y de rentas urbanas, señalando una retirada de sus capitales de la minería metálica que se observaba en crisis y sin porvenir (Bauer, 1994, p. 208).

Herederos de grandes fortunas, la gran mayoría de la nueva generación empresarial decidió vivir de las rentas, con altos estándares de vida en Chile y Europa, política que les acarrearía graves trastornos financieros y pérdidas patrimoniales, porque los negocios no podían manejarse desde Europa. Gastar en consumir más de lo que rentaba su patrimonio fue su error fatal, más aún cuando muchos comenzaron a hipotecar sus bienes para mantener sus niveles de vida, ante la sostenida devaluación del peso frente a la libra esterlina que encarecía su estilo de vida en el Viejo Mundo, disminuyendo considerablemente sus patrimonios (Nazer, 2016, p. 476).

La concentración de la riqueza en el capital extranjero y la decadencia del empresariado nacional despertaron severas críticas de los intelectuales nacionalistas y de la opinión pública en general. Uno de los más influyentes fue Francisco A. Encina con su libro *Nuestra inferioridad económica* (1912), en el que denunciaba que el empresariado extranjero había desplazado al nacional de los principales sectores productivos de la economía chilena. Este negativo proceso, a su juicio, se explicaba por la pérdida del espíritu de empresa de las nuevas generaciones y un conjunto de rasgos psicológicos y sociológicos negativos, como la preferencia por las profesiones liberales en lugar del emprendimiento empresarial, la falta de preparación técnica y administrativa, la falta de perseverancia en los negocios, el individualismo que inhibía el trabajo en equipo, una débil moralidad y ética empresarial, así como una tendencia al lujo y la ostentación (Encina, 1912).

## EL SURGIMIENTO DE UNA NUEVA ÉLITE EMPRESARIAL DE INMIGRANTES Y DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA ESTADOUNIDENSE, 1914-1932

La Primera Guerra Mundial tuvo importantes efectos en la economía chilena. Por una parte, este *shock* externo dejó en evidencia la fragilidad de la economía, y en particular la dependencia del salitre, más aún cuando apareció la competencia del sustituto sintético. Por otra, la guerra marcó un nuevo impulso hacia una economía de industrialización por sustitución de importaciones, la que venía desarrollándose con fuerza desde 1880. La inestabilidad reinante, a partir de 1920, trajo protestas sociales y nuevos liderazgos políticos, que debieron llevar a cabo un conjunto de reformas económicas para recuperar los ingresos del Estado (reforma tributaria y administrativa), estabilizar el tipo de cambio y la inflación (Banco Central y patrón oro) y recuperar el crecimiento de la economía (elevado endeudamiento externo) (Drake, 1984, pp. 31-59; Díaz, Lüders y Wagner, 2016, pp. 99-100; Kirsch, 1973).

En medio de esta inestabilidad, marcada por la decadencia del empresariado nacional, surgió con fuerza una nueva élite empresarial conformada por inmigrantes europeos y árabes. Este proceso migratorio se desarrolló con fuerza entre 1880 y 1930, época en que miles de europeos inmigraron a América, localizándose mayoritariamente en Estados Unidos, Brasil y Argentina y, en una menor proporción, en Chile. Se calcula que más de 130 mil extranjeros llegaron como inmigrantes a nuestro país en esta época, orientando sus actividades prioritariamente al comercio, la industria, la agricultura y el ejercicio de las profesiones liberales (Gutiérrez, 1989, pp. 61-80).

Según los censos de 1920 y 1930, la mayor parte de los extranjeros estaba conformada por españoles, italianos, alemanes, ingleses, franceses, croatas y árabes (palestinos y sirios), de los cuales una gran mayoría conformaron un emergente empresariado mercantil e industrial afincado en los puertos y ciudades del país. De hecho, los extranjeros, que representaban solo el 4,1 por ciento de la población nacional (censo 1907), eran dueños del 49 por ciento de los establecimientos industriales y del 34 por ciento de los comerciales en 1919 (Couyoumdjian, 1986, pp. 7-8). En suma, los inmigrantes



estaban llenando el vacío empresarial nacional y lideraban la creciente producción industrial, enfocada al mercado interno (Mamalakís, 1984, pp. 115-158).

Efectivamente, la industria de sustitución de importaciones tuvo una expansión durante los años de la Primera Guerra Mundial, por las restricciones del comercio internacional, las primeras medidas protecciones (arancel aduanero de 1916) y el encarecimiento de las importaciones por la sostenida caída del tipo de cambio, consolidando una industria orientada a los bienes de consumo, que fue apoyada en la década de 1920 con medidas de fomento y un nuevo arancel aduanero (1928), más proteccionista que el anterior, consolidando un empresariado industrial donde predominaban empresarios y empresas de origen extranjero, pero también empresarios chilenos que vieron en la industrialización una oportunidad para diversificar o recomponer sus capitales (Ortega, 1991-1992, pp. 213-246; Palma, 1988, pp. 61-84; Nazer, 2013, p. 92).

En este sentido fue destacable la participación en la creación de industrias, pequeñas y medianas, de empresarios italianos en la elaboración de alimentos (Carozzi, Luchetti y Costa), textiles (Caffarena y Moletto) y metalmecánica (Simonetti), de los árabes en la industria textil (Hirmas, Manzur, Valech, Hasbun), de los croatas y españoles en la industria ganadera de Magallanes (Simunovic, Kusanovic, Braun Menéndez) y salitrera de Tarapacá (Baburizza) (Nazer, 2013, p. 92). También de las tradicionales casas mercantiles extranjeras de Valparaíso que incursionaron en el mercado interno participando como accionistas de nuevas industrias, apoyándolas con su organización comercial y su capacidad crediticia (Couyoumdjian, 2000, pp. 82-85). Mientras, fueron contadas las familias empresariales nacionales que emprendieron negocios industriales, destacando las familias Hunneus y Claro en la industria eléctrica con la creación de la Compañía General de Electricidad Industrial (1905), los Matte Larraín con la creación de la Compañía Manufacturera de Papeles y Cartones (1920) y los Cousiño y Edwards con la formación de la Compañía Cervecerías Unidas (1902) (Videla, 2017, pp. 133-182; Nazer, Couyoumdjian y Camus, 2005; Nazer, 2016, p. 308).

La postguerra también había provocado un cambio en la inversión extranjera en Chile, surgiendo el liderazgo de los capitalistas

estadounidenses que desplazaba a los tradicionales inversionistas británicos y alemanes. De hecho, a fines de la segunda década del siglo XX, en el sector minero, los grandes inversionistas (Guggenheim) y corporaciones estadounidenses (Anaconda, Kennecott, Bethlehem) habían desplazado completamente al empresariado nacional y británico, con millonarias inversiones y modernas tecnologías para la explotación en gran escala de los yacimientos de cobre de El Teniente (1905), Chuquicamata (1910) y Potrerillos (1927), del hierro en El Tofo (1922) y las salitreras María Elena (1927) y Pedro de Valdivia (1930). Asimismo, los capitales estadounidenses dominaban en el sector servicios, específicamente en los eléctricos y telefónicos (Donoso, 1997, p. 159; Sutulov, 1976, pp. 115-151; Castillo, 1994, p. 212).

Sin embargo, a pesar de la inversión estadounidense y la modernización de la industria salitrera, la economía nacional se derrumbó como un castillo de naipes por el impacto de la Gran Depresión: entre 1930 y 1932 el PIB disminuyó un 54,6 por ciento, se suspendió el servicio de la deuda externa, las exportaciones prácticamente se paralizaron y cundió la cesantía (Díaz, Lüders y Wagner, 2016, p. 116). Ningún otro país del mundo fue castigado tan severamente como Chile durante este trienio (Meller, 1999). La crisis puso fin al «ciclo salitrero», y el liberalismo económico y la empresa privada se pusieron en tela de juicio, haciéndolas responsables de la crisis económica y social que sacudía a Chile.

#### EL EMPRESARIADO INDUSTRIAL, SU ALIANZA CON EL ESTADO EMPRESARIO Y LA FORMACIÓN DE GRUPOS ECONÓMICOS, 1932-1955

El impacto de la Gran Depresión solo comenzó a ser superado a partir de 1932, cuando se inauguró un nuevo sistema político multipartidario, de derechas e izquierdas, donde, a pesar de sus divisiones ideológicas, se consolidó un consenso de disputar el poder en elecciones parlamentarias y presidenciales, alejar de la política a los militares y recuperar la postrada economía nacional. Sin embargo, este consenso era bastante obligado por la imposibilidad de que ninguno de los sectores pudiera obtener mayoría parlamentaria (Moulian, 2014).

La normalidad política fue facilitada por la reactivación de la economía, donde se consolidó la creciente tendencia proteccionista y de fuerte intervencionismo estatal en la economía (Sáez, 1989). Estos cambios causaron la preocupación del empresariado nacional, porque las nuevas leyes laborales, el aumento de las cargas tributarias y las regulaciones del Estado habían impactado sobre los costos y rentabilidad de sus empresas (Nazer, 2013, p. 94). En vista de lo anterior, los tradicionales gremios empresariales asumieron un rol más político para defender sus intereses ante el Estado, fundando la Confederación de la Producción y del Comercio (1935), para influir en la conducción de la economía nacional. Estos gremios empresariales estuvieron presididos por liderazgos fuertes y prolongados (Walter Müller en la SOFOFA, Hernán Videla Lira en SONAMI y Jaime Larraín García-Moreno en SNA), que marcaron la orientación de sus gremios hacia una cooperación entre el Estado y la empresa privada (Correa, 2011, pp. 40-41; Ibáñez, 1994, pp. 183-216).

El mundo empresarial nacional había experimentado importantes cambios en las últimas décadas (1920-1940), por la expansión de las empresas industriales, mineras, comerciales, financieras e inmobiliarias, constituidas como sociedades anónimas que cotizaban en la Bolsa de Santiago y Valparaíso, posibilitando la conformación de emergentes grupos económicos. Según los últimos estudios, las tradicionales casas mercantiles extranjeras habían incursionado en el mercado interno tomando posiciones en empresas salitreras, industriales y agropecuarias, como es el caso de Gibbs y Cía., Grace y Cía., Williamson Balfour Cía. y Vorwerk y Cía.; también los inmigrantes que habían hecho fortuna habían conformado grupos económicos relevantes, como Baburizza (salitreras, agropecuarias y comerciales) y Braun Menéndez (ganaderas, comerciales e industriales); algunos bancos también pasaron a ser centros de grupos económicos, con inversiones diversificadas, siendo relevantes el grupo Anglo Edwards (alianza entre el Banco Anglo Sudamericano y el Banco Edwards), otros ligados a colonias extranjeras, como el Banco Español y el Banco Alemán Transatlántico (Rojas Flores, 1992, pp. 259-295; Rojas Flores, 1990; Undurraga, 1923; Bolsa de Comercio de Santiago, 1939; Nazer, 2017, pp. 63-77; Islas, 2017, pp. 195-222).

Asimismo, un estudio sobre la configuración de la red de directorios de 1.004 empresas y 20 bancos, que analiza el proceso de adaptación de las estrategias corporativas de las empresas y empresarios chilenos durante la desintegración de la primera economía global y los inicios de la industrialización promovida por el Estado, señaló un elevado nivel de integración en la red de directorios, lo que podría ser considerado como una expresión de la cohesión de la élite empresarial, para coordinar actividades económicas y de negocios en un contexto caracterizado por profundos cambios en la política y estructura económica nacional (Salvaj, Lluch y Gómez, 2018, pp. 47-90).

El triunfo de la coalición de centroizquierda Frente Popular en la elección presidencial de 1938 definió la acción directa del Estado en la economía, tanto por razones ideológicas, como por las repercusiones del terremoto de Chillán (enero de 1939) y el comienzo de la Segunda Guerra Mundial (septiembre de 1939). Estos factores provocaron un impacto de proporciones en nuestra economía y fueron un incentivo para estimular el Estado empresario, las políticas de industrialización por sustitución de importaciones y las regulaciones del mercado interno, las que fueron consolidadas por los siguientes gobiernos de centroizquierda liderados por los radicales (1942-1952) (Ortega, 1989, pp. 33 -69).

Los proyectos para la industrialización del país impulsados por el Estado se llevaron a cabo a través de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), organismo creado para formular y realizar un plan de fomento de la producción (1939) (Nazer, 2016, pp. 283-316). De inmediato la CORFO tuvo el apoyo de los gremios empresariales, participando sus presidentes en el Consejo administrativo de la Corporación y logrando que los planes de desarrollo sectoriales a ejecutar recogieran parte de sus postulados de fomento elaborados a lo largo de la década del treinta<sup>5</sup>.

Sin embargo, también convergió en CORFO una generación de profesionales chilenos, hijos de la emergente clase media, entre los que sobresalieron ingenieros, economistas y abogados (Guillermo del Pedregal, Desiderio García, Raúl Simón, Raúl Obrecht, Flavian

<sup>5</sup> Ibáñez, *El liderazgo...* op. cit., pp. 183-186.

Levine, Roberto Wachholtz, Guillermo Moore, Laín Diez, Francisco Stteger, Javier Olea, Leopoldo Infante, Gustavo Vicuña, Fernando Salas, Reinaldo Harnecker, Roberto Vergara, Eduardo Simian y Álvaro Marfán), que encontraron su oportunidad de conquistar espacios de poder económico, cuando el gobierno de Pedro Aguirre Cerda los puso a cargo de la Corporación, donde desarrollaron sus ideas de planificación económica del desarrollo con liderazgo estatal, actuando con una mística basada en la idea de formar parte de una institución con una misión superior: planificar y fomentar el desarrollo económico y social de Chile (Nazer, Camus y Muñoz, 2009, pp. 20-26).

Esta élite tecnocrática innovadora se caracterizó por ser la más destacada de su época, que alternaba sus actividades en la Corporación con la docencia universitaria, logrando generar un vínculo que permitió captar los mejores profesionales del país. Más adelante, cuando se crearon importantes empresas públicas, pasaron directamente a gestionarlas, asumiendo cargos en sus directorios y gerencias, constituyendo una notable generación de «*management públicos*», que se autodenominaban asimismo como «desarrollistas» (Nazer, Camus y Muñoz, 2009, p. 27).

Financiada con recursos estatales y créditos externos, y contando con asesoría tecnológica, la CORFO orientó sus esfuerzos de preferencia a la planificación y estudio de los recursos naturales y la creación de una industria pesada (electricidad, acero, petróleo), iniciativas que, según se pensaba entonces, el sector privado no era capaz de realizar, consolidando el Estado empresario con la creación de importantes empresas públicas: Empresa Nacional de Electricidad, Compañía de Acero del Pacífico, Empresa Nacional de Petróleo, Industria Azucarera Nacional, entre otras (Nazer, 2016, pp. 288-303).

De esta forma, el Estado Empresario se alzó como un actor económico relevante, convertido en el conductor del desarrollo económico, obligando al empresariado nacional y extranjero a sumarse a sus planes de fomento sobre la base de una cooperación pública-privada, lo que permitió consolidar un empresariado industrial que supo aprovechar las ventajas que ofrecía el modelo de industrialización, con protección aduanera, facilidades de crédito y subsidios del Estado. Se observó una importante expansión del

sector industrial, aumentando su participación en el PIB del 11 por ciento en 1932 al 23 por ciento en 1955. La industria creció con fuerza en el sector de alimentos y bebidas, textil, calzado y vestuario, y en mucha menor medida en los sectores de insumos eléctricos, farmacéutico, tabaco, electrodomésticos, material de transporte, papel y celulosa y maquinaria, basada principalmente en industrias de mediano y pequeño tamaño (Muñoz, 1988, pp. 2-20; Sociedad de Fomento Fabril, 1966, pp. 1-20).

Para el economista Patricio Meller, el sector industrial que había surgido requería altos niveles de protección, lo que daba cuenta de un empresariado industrial que se había acostumbrado a obtener ganancias fáciles, que dependían más de la «conexión adecuada» que del desarrollo de un espíritu empresarial productivo (Meller, 2007, pp. 50-55). Otro economista, Rolf Lüders, señaló que los empresarios dueños de las grandes empresas, enfrentados a «reglas del juego» estatistas y proteccionistas, habrían sido incentivados para aplicar una estrategia de maximización de sus utilidades sobre la base de la diversificación sectorial de la producción para el mercado interno, formando grupos económicos y en la «búsqueda de rentas», obteniendo ventajas competitivas ante las instituciones reguladoras de Estado, en vez de rebajar costos o mejorar sus productos (Lüders, 1999, pp. 13-21).

Efectivamente, a mediados de la década de 1950, la riqueza se concentraba en los grandes industriales que terminaron comprando o formando bancos para estructurar nuevos grupos económicos, lo que da cuenta de una nueva forma de concentración de la riqueza, ya que de las 1.300 sociedades nacionales, incluidas compañías de seguros y bancos, el 4,2 por ciento de las sociedades controlaba el 60,6 por ciento de los capitales, siendo once los más relevantes: Grupo Banco Sud Americano, Grupo Banco de Chile, Grupo Banco Edwards, Grupo Punta Arenas, Grupo Banco Nacional del Trabajo, Grupo Grace-Coppec, Grupo Banco Español, Grupo Banco Continental, Grupo Cosatán, Grupo Banco de Crédito e Inversiones y Grupo Banco Panamericano (Lagos, 1962).

Entre estos grupos económicos destacaba la consolidación empresarial de las familias inmigrantes, como las que conformaban el Grupo Banco Continental, que debía su origen a la industrial textil

de las familias Furman, Pollack y Lamas; el Grupo Banco de Crédito e Inversiones ligado a la familia Yarur; el Grupo Banco Panamericano vinculado a las familias Said e Hirmas y el Grupo Puntas Arenas de las familias Braun, Menéndez y Montes. También familias empresariales tradicionales habían derivado a la industria conformando grupos económicos: el Grupo Edwards, ligado a la familia Edwards Budge; el Grupo Banco Sud Americano, a las familias Matte Larraín y Vial Espantoso (Lagos, 1962, pp. 121-175).

Si bien el empresario nacional vinculado a la industria y la banca había sido exitoso en su alianza con el nuevo modelo de desarrollo ISI, el sector empresarial asociado al mundo agropecuario fue todo lo contrario, por el severo estancamiento de este sector económico que obligó a la importación de alimentos. Esta crisis era atribuida a la excesiva concentración de la propiedad agraria, donde un 10 por ciento de los agricultores era dueño del 90 por ciento de la tierra y el agua, conformado por grandes latifundios trabajados en forma atrasada y con baja productividad y, por otra, a los controles de precios de los productos agrícolas por parte del Estado para abaratar el costo de vida urbano y controlar las presiones inflacionarias, factores que generaron una baja rentabilidad agraria y desincentivaron la inversión de los terratenientes para modernizar sus actividades agrarias (Mamalakís y Reynolds, 1965, pp. 203-292).

También la inversión extranjera tuvo un estancamiento. Las primeras en decaer fueron las tradicionales casas mercantiles extranjeras de Valparaíso, porque se vieron afectadas por la crisis del salitre, las nuevas políticas de sustitución de importaciones que debilitaron el comercio de importación y su pérdida de influencia en el nuevo sector exportador minero (Couyoumdjian, 2000, pp. 98-99). Las multinacionales estadounidenses en el sector minero (cobre, salitre y hierro), tras el impacto de la Gran Depresión, tardaron una década en recuperarse, sin embargo, perdieron sus incentivos para realizar nuevas inversiones por los controles de cambios desfavorables y sostenidas alzas tributarias (Sutulov, 1975, pp. 33-59). También se vieron afectadas las empresas de servicios extranjeras, como la Compañía Chilena de Electricidad, de la norteamericana South American Power Co., y la Compañía de Teléfonos de Chile, filial de la norteamericana ITT, porque nuevas regulaciones y bajas tarifas

fijadas por el Estado desincentivaron sus inversiones y el servicio que entregaban fue criticado (Telefónica CTC Chile, 2006, pp. 86-93; Nazer, Couyumdjian y Camus, 2005, pp. 95-96).

## LOS GRUPOS ECONÓMICOS Y LA INVERSIÓN EXTRANJERA FRENTE A LAS REFORMAS ESTRUCTURALES, 1955-1973

A fines de la década de 1950, el sistema político chileno se reestructuró en torno a tres grandes bloques políticos que recogieron las nuevas ideas económicas que hicieron un diagnóstico negativo de la realidad económica nacional, con bajo crecimiento económico, altos niveles de inflación y déficits fiscales. Los partidos de centroizquierda asumieron los planteamientos estructuralistas de la CEPAL (1948), que señalaban que se vivía una crisis integral que debía ser enfrentada con reformas estructurales con liderazgo estatal para superar el subdesarrollo (Furtado, 1969). En disonancia con estas ideas, la derecha política y económica señaló que la crisis nacional tenía su origen en la excesiva intervención del Estado en la economía, que había frenado el desarrollo de la empresa privada y la inversión extranjera, proponiendo como solución devolver la dirección del desarrollo económico al sector privado (Soto, 1991).

Efectivamente, la crisis económica en que estaba sumido el país llevó al empresariado nacional a una crítica frontal del modelo desarrollista estatal, poniéndose fin a la colaboración público-privada (Correa, 2011, pp. 186-200). Este cambio estuvo marcado por una renovación de los liderazgos de los gremios empresariales, donde sobresalieron las figuras de Domingo Arteaga y Eugenio Heiremans, quienes se abocaron a la tarea de renovar los gremios empresariales y generar redes, con el propósito de aglutinar al empresariado en una nueva propuesta de desarrollo económico y social para el país e influir en la política con el fin de revertir el modelo económico estatista por uno liberal (Ortega, 2018).

En una primera etapa (1955-1964) lograron que la política económica de los presidentes Ibáñez del Campo y Alessandri Rodríguez llevara a cabo reformas económicas favorables a la libre empresa, que se orientaron a proporcionar incentivos al sector privado. Estos cambios apuntaban a fomentar las exportaciones



mediante políticas cambiarias favorables, apoyar el sector privado con diversos incentivos, establecer un «nuevo trato» con la inversión extranjera en la minería del cobre y el salitre, para aumentar sus inversiones y la producción, a cambio de estímulos tributarios (1955), y para atraer nueva inversión extranjera se creó el Comité del Inversionista Extranjero (1954) y un Estatuto del Inversionista Extranjero (1960) (Couyoumdjian, 2011, pp. 61-98; Sutulov, 1976, pp. 151-189; Zabala, 1987, pp. 223-230).

Este conjunto de reformas aplicadas durante el gobierno de Alessandri Rodríguez no tuvieron los resultados esperados. El crecimiento considerable de las importaciones de bienes de consumo, producto de la liberalización del comercio exterior, no fue aparejado a un aumento de las exportaciones. El resultado fue un desequilibrio de la balanza comercial y de pagos y un fuerte aumento de la deuda externa (Ffrench-Davis, 1973, pp. 41-50). Para los grupos económicos con sus inversiones concentradas en producción destinada al mercado interno, resultaba difícil adaptarse al nuevo escenario de competitividad externa e interna, y prefirieron aferrarse al mercado interno sin volcar grandes inversiones al sector exportador.

El «Nuevo Trato» con las empresas extranjeras mineras tampoco rindió los frutos esperados. De hecho, al comenzar la década de 1960 resultaba evidente que las inversiones no habían alcanzado los montos ambicionados, y que si la producción había aumentado, ello se debía fundamentalmente a un uso más eficiente de la capacidad productiva instalada. En consecuencia, y pese a que las ganancias del fisco habían crecido 3,5 veces más que las de las empresas extranjeras, los sectores nacionalistas y socialistas seguían estimando que las ganancias y el ritmo de amortización de las inversiones de estas últimas resultaban exagerados (Sutulov, 1975, pp. 39-43).

Este escenario desfavorable se vio aumentado por la necesidad de reactivar la economía y reconstruir las zonas afectadas por el devastador terremoto de 1960, obligando al gobierno a incrementar el gasto público. Esta política expansiva trajo un recrudecimiento de la inflación y la rápida disminución de las reservas de divisas obligó a abandonar el cambio fijo en octubre de 1962 (Ffrench-Davis, 1973, pp. 41-50). También se restablecieron las restricciones al comercio exterior, se aumentaron los impuestos a la Gran Minería del Cobre,

rompiendo el acuerdo del «Nuevo Trato», y se cedió a las presiones de Estados Unidos de implementar una moderada reforma agraria (1962), a cambio de recursos de la Alianza para el Progreso (Nazer, Muñoz y Camus, 2009, pp. 103, 145; Correa, Figueroa, Jocelyn-Holt, Rolle y Vicuña, 2011, p. 224). El proyecto de modernización capitalista había fracasado y las reformas estructurales de centroizquierda tendrían su oportunidad.

En las siguientes elecciones presidenciales (1964) se impuso el candidato de la Democracia Cristiana, Eduardo Frei Montalva, que proponía reformas estructurales y una «revolución en libertad», programa apoyado por Estados Unidos a través de la Alianza para el Progreso (Correa, Figueroa, Jocelyn-Holt, Rolle y Vicuña, 2011, pp. 238-245). En el ámbito económico se profundizaría la reforma agraria; una apertura a los mercados externos y el aumento de las exportaciones; un crecimiento industrial a través de políticas de fomento a cargo de CORFO; un programa habitacional que alentaría la construcción y un plan de estabilización para contener la inflación (Ffrench-Davis, 1973, pp. 96-107). El financiamiento se obtendría de una reforma tributaria y un cambio en la propiedad de la Gran Minería del Cobre, mediante sociedades mixtas entre el Estado y las empresas extranjeras, con el fin de elevar la producción y aumentar las entradas del fisco (Sutulov, 1975, p. 45).

A pesar de las críticas de la oposición política y el empresariado, el gobierno se mantuvo firme en cumplir con su programa de reformas estructurales. Es así como pudo concretar la «chilenización del cobre» (1966), que permitió al Estado de Chile participar de la propiedad y dirección de la Gran Minería del Cobre mediante un acuerdo con el capital extranjero para un plan de expansión productiva. Sin embargo, el alza del precio del cobre y las altas utilidades de las corporaciones estadounidenses reavivaron el debate sobre una nacionalización total, obligando al gobierno a poner en marcha la llamada «nacionalización pactada», para tomar el control (51 por ciento) de las mineras (1969) (Sutulov, 1975, pp. 43-49).

También concretó la modernización del mundo rural con una nueva ley de reforma agraria y otra que permitió la sindicalización

campesina (1967)<sup>6</sup>. Bajo el amparo de estos instrumentos legales comenzó una expropiación masiva de predios, alrededor de 1.400, los que sumaban 3,5 millones de hectáreas, y se organizaron más de 400 sindicatos que agrupaban 100 mil campesinos. El proceso fue traumático para los latifundistas agrupados en la Sociedad Nacional de Agricultura, y para la derecha política y económica en general, mostrándose arrepentidos del apoyo sin condiciones entregado a Frei Montalva (Correa, Figueroa, Jocelyn-Holt, Rolle y Vicuña, 2011, pp. 248-250).

La modernización industrial fue impulsada a través de la CORFO y marcó el retorno del Estado empresario. Por una parte, se mantuvo el programa de apoyo crediticio al sector privado y, por otra, se activaron nuevos planes de desarrollo agropecuario, forestal, pesquero y de telecomunicaciones, suministrando recursos y propiciando la creación de nuevas empresas públicas. Por último, mediante la denominada «chilenización», sociedades mixtas entre el Estado y las empresas extranjeras, CORFO pasó a controlar empresas de capitales extranjeros en el salitre, la electricidad y las telecomunicaciones. En consecuencia, a fines de la década del sesenta la CORFO era un verdadero *holding* estatal, el más importante del mundo empresarial chileno, con participación en 46 empresas, teniendo en 31 de ellas una posición mayoritaria (Nazer, Muñoz y Camus, 2009, pp. 100-159).

Sin embargo, a pesar de la sostenida concentración de la riqueza en el Estado, la inversión extranjera, tenían participación en las 160 principales sociedades anónimas industriales chilenas, a fines de la década de 1960. Aprovechando las ventajas del Estatuto del Inversionista Extranjero (1960), las filiales de grandes corporaciones multinacionales habían obtenido autorización para inversiones por 137 millones de dólares, de las cuales se habían materializado 61 millones, entre 1960 y 1969. De esta manera, las corporaciones extranjeras habían logrado participación accionaria en 82 empresas industriales (51,3 por ciento) y en 37 (23,2 por ciento) una participación sobre

---

<sup>6</sup> La ley permite a los trabajadores agrícolas el derecho a sindicalización. Debían tener sobre cien trabajadores agrícolas para que se conformaran los sindicatos, también se otorgaba el beneficio de fuero sindical o inamovilidad a los dirigentes de los sindicatos, federaciones y confederaciones sindicales campesinas.

el 50 por ciento, siendo significativas sus inversiones en los sectores de bebidas, tabaco, productos de caucho y químicos, minerales no metálicos (cemento), maquinarias y equipos electrónicos, papel y celulosa, y material automotriz (Pacheco, 1970, pp. 106-153).

También se observaba que el gran empresariado nacional se había fortalecido en veinte grandes grupos económicos, con intereses en el mundo financiero, industrial, comercial y de servicios. Tres de ellos eran los más importantes: Grupo Edwards, Grupo Matte y Grupo BHC, este último, conformado por Javier Vial, Fernando Larraín y Ricardo Claro (los llamados «piraña» por su capacidad de controlar sociedades). Los diecisiete restantes eran los siguientes, en orden de importancia: Menéndez Préndez, Angelini, Yarur Lolas, Yarur Bana, Yarur Asfura, Hirmas Atala, Sumar Pacha, Furman Levy, Grupo Briones, Pollak Ganz, Lepe Lehman, Marín, Vial Espantoso, Luksic, Ibáñez y Soza (Dahse, 1979, pp. 1-20).

A pesar de los avances del proyecto modernizador de la Democracia Cristiana, su gobierno solo duró seis años, asumiendo en su remplazo el presidente Salvador Allende, liderando una alianza política socialista-comunista (1970), con un programa de gobierno que proponía la «transición pacífica al socialismo». En el plano económico, el objetivo era terminar con el poder del capital monopolista nacional y extranjero y del latifundio, para iniciar la construcción del socialismo, mediante la conformación de tres áreas económicas: social, privada y mixta. Este conjunto de reformas buscaba concentrar la riqueza en el Estado para el control planificado de la economía (Martner, 1971).

La nacionalización y estatización de la minería era un verdadero puntal de la política económica de Allende, por tanto, se inició de inmediato la nacionalización de la gran minería del cobre y el hierro, y el control estatal de la producción de carbón y salitre. El proceso de nacionalización y estatización se desarrolló con tal rapidez, que a fines de 1972 ya estaba prácticamente concluido, quedando la gran minería nacional en manos del Estado. Sin embargo, la decisión de no pagar indemnizaciones llevó a las empresas norteamericanas de la Gran Minería del Cobre a presentar demandas judiciales en la Corte de Nueva York, que terminó decretando los primeros embargos

de los embarques de cobre chileno, los que se mantuvieron durante todo el gobierno de Allende (Sutulov, 1975, p. 51).

En otro frente, a través de CORFO, el gobierno popular procedió a la formación del área de propiedad social de la economía. Los mecanismos que se utilizaron fueron variados. En algunos casos CORFO procedió a negociaciones directas con los grupos económicos controladores de empresas, muchos de los cuales, presionados por la incertidumbre económica, sus trabajadores y el gobierno, optaban por vender, mientras que otros se negaron y se enfrentaron al gobierno de Allende (Matte y Edwards). En otros, la Corporación procedió a establecer un poder comprador de acciones en la bolsa hasta obtener el control de la empresa. Asimismo, debido a problemas laborales o productivos, que los trabajadores partidarios de la Unidad Popular incentivaban, se intervenían o requisaban empresas mediante antiguas disposiciones legales (Nazer, Muñoz y Camus, 2009, pp. 149-159).

Como consecuencia de este proceso, a septiembre de 1973 el Estado había intervenido o requisado 259 empresas, a la vez que había adquirido por intermedio de CORFO o filiales otras 185 empresas, con sus respectivas filiales (38), además de acciones de 19 bancos comerciales. En vista que las empresas requisadas e intervenidas también pasaban a depender de CORFO o sus filiales, la Corporación llegó a controlar durante esos años quinientas sociedades industriales, bancarias, comerciales y de servicios (Nazer, Muñoz y Camus, 2009, p. 151).

En el campo, se profundizó la reforma agraria con una expansión de las expropiaciones. Dicho proceso fue acompañado de tomas de predios liderados por sectores revolucionarios que buscaban acelerar el proceso, generando un clima de violencia social y política en el mundo rural. Para septiembre de 1973 se habían expropiado más de cuatro mil predios con una superficie de 6,4 millones de hectáreas, las que habían dado lugar a cooperativas agrícolas, Centros de Reforma Agraria, asentamientos campesinos y pequeños propietarios rurales (parceleros CORA) (Collier y Sater, 1999, pp. 289-292).

De esta forma, la Unidad Popular concentró la propiedad en manos del Estado como nunca en la historia de Chile. Sin embargo, debió pagar un alto costo derivado de una radical oposición política

interna y un boicot económico internacional liderado por Estados Unidos, que llevó al país a una crisis económica que agravó el quiebre social y político que dividía a la sociedad chilena, siendo el conflicto resuelto por las Fuerzas Armadas con un golpe de Estado (11 de septiembre de 1973), que marcó el fin del gobierno de Allende y la democracia chilena.

## RENOVACIÓN Y MODERNIZACIÓN DE LOS GRUPOS ECONÓMICOS, 1973-1989

El 11 de septiembre de 1973 asumieron el poder en Chile las Fuerzas Armadas. Se formó una Junta de Gobierno integrada por los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas y Carabineros, dentro de la cual pronto se impuso el liderazgo del general Augusto Pinochet. Al poco tiempo quedó claro que la dictadura se proponía crear «un nuevo orden institucional» y establecer una «política económica de libre mercado» (Gazmuri, 2004, pp. 1-65). La nueva política económica buscaba dejar atrás décadas de proteccionismo e intervencionismo estatal, mediante un nuevo «modelo económico» basado en la liberalización de la economía, que otorgaba al sector privado un papel protagonista como impulsor del crecimiento y reducía al Estado a un rol subsidiario (Wisecarver, 1993, pp. 27-54).

Esta transformación económica debía contar con un empresario potente, verdadero «motor del progreso», señalaban las autoridades económicas de la dictadura. Sin embargo, para que esto fuera posible, era necesario traspasar la riqueza concentrada en el Estado al sector privado mediante un proceso privatizador de activos públicos. La decisión sobre qué empresas debían ser privatizadas fue compleja. La primera decisión fue mantener la propiedad estatal de las grandes explotaciones de cobre nacionalizadas, pasando su administración a una gran empresa estatal (CODELCO). También se mantuvo en el Estado la explotación del salitre a través de la empresa SOQUIMICH, la explotación y refinación del petróleo a través de ENAP, y el conjunto de tradicionales empresas filiales de CORFO (48 en 1983) (CORFO, 1984).

El resto, más de quinientas empresas industriales, financieras y de servicios, más casi cuatro millones de hectáreas agrícolas, debía

ser traspasado al sector privado. Primero se devolvieron a sus dueños 325 empresas que habían sido requisadas o intervenidas y, luego se traspasaron a nuevos propietarios otras 207 empresas que habían sido adquiridas legalmente durante la Unidad Popular y constituían parte del patrimonio público (Hachette, 1993, p. 117). También se llevó a cabo un proceso de contrarreforma agraria y se entregó a manos de los privados, un total de 3.912 predios, que cubrían una extensión agregada de 3,2 millones de hectáreas, siendo un 28 por ciento de estas tierras devuelta a sus antiguos propietarios, un 52 por ciento de las tierras fueron divididas en 52.603 predios y vendidos a precios subsidiados y con facilidades de pago a los antiguos trabajadores de los fundos expropiados. El resto de las tierras fue vendido por subasta pública o entregada a la Corporación Nacional Forestal (CONAF) (Hachette, 2000, pp. 117-18).

Uno de los aspectos más discutidos de este proceso privatizador es que condujo a un alto grado de concentración de la riqueza en poderosos grupos económicos, siendo también un proceso que careció de transparencia (Nazer, Camus y Muñoz, 2009, pp. 184-185). Según el estudio de Fernando Dahse (1979), el proceso privatizador había concentrado el capital productivo y financiero en un reducido número de grupos económicos, treinta y seis en total. En este proceso, algunos grupos económicos que habían quedado muy debilitados por los embates expropiatorios de la Unidad Popular actuaron con audacia. Primero, compraron una empresa financiera de CORFO, principalmente un banco, con un pie de un 10 o 20 por ciento, y el resto con deuda a largo plazo, el que se usó para hacer ofertas sobre empresas industriales que eran privatizadas, asumiendo así un alto endeudamiento. De esta forma, los grupos económicos con reducida base de capital, pero con llegada a los círculos de poder de la dictadura, controlaron un gran volumen de activos, consolidando una enorme concentración de la riqueza, especialmente en cinco grupos económicos (Grupo Cruzat-Larraín, Grupo BHC de Javier Vial, Grupo Matte, Grupo Angelini y Grupo Edwards), que habían llegado a controlar el 53 por ciento de los activos de las 250 empresas privadas más grandes del país, el 82 por ciento de los activos del sistema bancario chileno, y el 60 por ciento del total

de créditos bancarios, alimentados con créditos contraídos en el extranjero (Dahse, 1979, pp. 20-209; Vergara, 1996, pp. 336-345).

En el sector agrario la propiedad también volvió a concentrarse. Los pequeños propietarios se vieron en la imposibilidad de explotar eficientemente sus predios o pagar los créditos para pagar sus tierras o insumos productivos, viéndose tentados por las ofertas de compraventa de nuevos inversionistas que crearon empresas, ligadas a los grupos económicos, para realizar explotaciones modernas destinadas a la horticultura, fruticultura, viñedos y plantaciones forestales enfocadas a los mercados externos. Paradojalmente, era el resultado final del proceso de reforma agraria que buscaba modernizar el sistema agrario chileno, aunque no como lo pensaron los reformistas, transformando el sector agroexportador en uno de los más dinámicos de la economía (Cámara de Diputados de Chile, 2004, p. 87).

Como ha señalado Cecilia Montero, fueron los grupos económicos más poderosos (Cruzat-Larraín, BHC, Matte y Edwards) los que se constituyeron en la principal base de apoyo empresarial de la tecnocracia económica y alcanzaron influencia directa en la política económica de la dictadura. Por el contrario, los tradicionales gremios empresariales perdieron relevancia y sus demandas comenzaron a ser filtradas por la tecnocracia económica, que actuaba con soberbia y ortodoxia (Montero, 1997, pp. 137-138). Con una estructura de inversiones diversificadas, sus energías primero se concentraron en el sector financiero, donde la apertura de capitales y tasas de interés externas favorables les permitieron acceder a cuantiosos créditos extranjeros que utilizaron para adquirir nuevas empresas, capitalizarlas y modernizarlas. Para esto, contaron con una débil regulación bancaria que permitió que los bancos concentraran sus préstamos en empresas relacionadas de su grupo económico controlador (Nazer, Camus y Muñoz, 2009, p. 184).

Esta expansión de los grupos económicos tuvo un abrupto final a comienzos de los años ochenta por los efectos de la recesión internacional, que sumergió a la economía chilena en una recesión (Larraín y Vergara, 2000, p. 7; Edwards y Cox, 1991, pp. 53-80). El déficit en la balanza comercial y la caída considerable de las reservas llevaron a las autoridades a devaluar la moneda en junio de



1982, generando una crisis bancaria de proporciones que se tornó inmanejable. De hecho, a fines del mismo año, los bancos privados sumaban un endeudamiento externo por seis mil millones de dólares, el 82,5 por ciento de la deuda externa financiera y el 35 por ciento de la deuda externa total, de los cuales un 60 por ciento correspondía a bancos controlados por los grupos económicos BHC y Cruzat-Larraín (Meller, 2007, pp. 198-233).

Ante el inminente colapso del sistema financiero, a comienzos de 1983, el gobierno resolvió intervenir catorce de los diecinueve bancos que habían sido privatizados (incluido los dos más grandes: Banco Chile y Banco de Santiago), lo que en la práctica se tradujo en una intervención del Estado sobre los dos grupos económicos más importantes del país: Cruzat-Larraín y BHC (Hachette, 2000, p. 120). A este conjunto de empresas intervenidas se les llamó el «área rara» de la economía porque el Estado tenía su control, pero no quería tener su propiedad. Su administración no fue entregada a CORFO sino a comisiones designadas para el efecto. Eran alrededor de cuarenta y cinco, algunas de ellas se encontraban entre las más grandes del país y representaban una fracción importante del PIB (Nazer, Camus y Muñoz, 2009, p. 166; Hachette y Lüders, 1992, pp. 41-44).

Después de diez años de esfuerzos por fortalecer el sector privado, la crisis traía de vuelta al Estado al sistema financiero y las empresas más importantes del país. En vista de lo anterior, los esfuerzos de la autoridad económica se concentraron en resolver la crisis mediante un rescate del sistema financiero, encomendando al Banco Central la compra de sus carteras vencidas y su capitalización para volver a privatizarlos. La intervención de los grupos económicos en crisis tuvo como objetivo lograr un acuerdo con sus controladores para proceder a su disolución y la privatización de sus empresas. Por último, para continuar disminuyendo el Estado empresario y fortalecer la inversión privada, se decidió privatizar las tradicionales empresas CORFO (Vergara, 1996, pp. 336-345).

Este nuevo proceso privatizador (empresas «área rara», bancos y tradicionales empresas CORFO) significó una nueva recomposición de la concentración de la riqueza y de los grupos económicos en Chile. Los otrora poderosos grupos Cruzat-Larraín, BHC y Edwards

perdieron total relevancia, mientras que los grupos Angelini, Matte y Luksic pasaron a convertirse en los más importantes, tomando control de las empresas más emblemáticas que habían pertenecido a los grupos económicos en disolución, a través de negociaciones directas con las comisiones encargadas de su privatización (1984-1985). Para el proceso privatizador de bancos y empresas públicas (1985-1989) se optó por diversificar la propiedad, ofreciendo las acciones con facilidades de pago y créditos a trabajadores de las mismas empresas a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), a otros inversionistas institucionales y a miles de pequeños inversionistas (CORFO, 1989, pp. 1-84).

El proceso avanzó rápido y al cabo de unos años los bancos y más de cincuenta tradicionales empresas CORFO habían pasado al sector privado. Se calcula que alrededor de sesenta mil ejecutivos y trabajadores de las empresas se convirtieron en accionistas, los fondos de pensiones comenzaron a tomar importantes posiciones accionarias, junto con otros inversionistas. El proceso también permitió, en forma poco transparente, el surgimiento de nuevos grupos económicos liderados por exfuncionarios públicos ligados a la dictadura, que se hicieron de importantes paquetes accionarios y controladores de empresas (Nazer, 2013, pp. 101-102).

El conjunto de medidas adoptadas para superar la crisis económica comenzó a surtir efecto a partir de 1984, con una sostenida expansión del crecimiento económico liderado por el sector exportador, que aumentó sus exportaciones de 3.650 millones de dólares en 1984 a 8.087 millones en 1989. Apoyados por una política económica favorable, un tipo de cambio real alto y la maduración de los proyectos de inversión en la agricultura (frutas y vinos), silvicultura (celulosa y madera), pesca (harina de pescado y salmones), se comenzaba a romper la tradicional dependencia del cobre, que, de representar el 75 por ciento de las exportaciones en 1974, disminuía a un 48,9 por ciento en 1989 (Díaz, Lüders y Wagner, 2016, p. 443).

Sin embargo, esta reducción de la minería cuprífera se debía también a la falta de inversión en nuevos proyectos de explotación de las inmensas reservas nacionales (30 por ciento mundial) por parte de la empresa estatal CODELCO y la falta de inversión extranjera en la minería, a pesar de los incentivos legales para atraerla. En 1974 se

había promulgado un Estatuto de Inversión Extranjera (Decreto Ley 600), que entregaba garantías muy favorables para los inversionistas e instituía un Comité de Inversiones Extranjeras. Dos años después se estableció la Comisión Chilena del Cobre, para apoyar la apertura y desarrollo de nuevos yacimientos de cobre u otros relativos al área minera. Sin embargo, el retorno de la inversión extranjera, en especial en el sector minero, no tuvo la respuesta esperada, pues aún estaban frescos los recuerdos expropiatorios (Nazer, 2004, pp. 5-6).

Por lo anterior, sectores liberales de la dictadura consideraron que era necesario dar mayor seguridad jurídica a la inversión extranjera en la minería, con la tramitación de la Ley Orgánica Constitucional, que reglamentaba el régimen de concesiones mineras (1982), y un nuevo Código de Minería (1983). Ambas hacían que en la práctica fuera casi imposible una nacionalización como las efectuadas por Frei y Allende (Nazer, 2004, pp. 7-10). Asimismo, en 1985 surgieron nuevos instrumentos para estimular la inversión extranjera, siendo el más utilizado por los inversionistas extranjeros el que permitía la conversión de deuda externa en capital (conocido como capítulo XIX), los que fueron utilizados para tomar posiciones accionarias en empresas privatizadas, en asociación con grupos económicos nacionales (Ffrench-Davis, 2003, pp. 245-266).

Los nuevos marcos legales y los amplios beneficios tributarios terminaron despertando el interés de las grandes corporaciones mineras mundiales, las que entre 1985 y 1989 presentaron proyectos de inversión por más de seis mil millones de dólares, comenzando al mismo tiempo un proceso de exploración de reservas mineras en el norte de Chile. Sin embargo, la incertidumbre sobre la mantención de estos marcos legales favorables ante el inminente retorno a la democracia en Chile hacía difícil su concreción a fines de la década del ochenta (Comisión Chilena del Cobre, 1990).

## EXPANSIÓN E INTERNACIONALIZACIÓN DE LOS GRUPOS ECONÓMICOS Y RETORNO DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA, 1990-2010

El retorno de la democracia permitió a la Concertación de Partidos por la Democracia, una alianza política de centroizquierda, gobernar por veinte años (1990-2010). Su política económica fue continuar con el modelo económico neoliberal, junto con buscar mejorar la distribución del ingreso sobre la base de aumentar el gasto social, con recursos provenientes del crecimiento económico y moderadas reformas tributarias y laborales. Esta política, denominada «crecimiento con equidad», puso énfasis en la apertura económica al exterior (tratados de libre comercio), la diversificación de los mercados y las exportaciones, mientras que en el ámbito interno la prioridad fue disminuir la inflación y la pobreza, en un marco de responsabilidad fiscal (Foxley, 1993, pp. 57-91). Su gestión económica resultó exitosa. En dos décadas la economía se expandió a una tasa acumulativa anual del 5 por ciento, crecimiento liderado por las exportaciones, que se incrementaron a una tasa acumulativa anual del 7,2 por ciento, disminuyó la inflación, la tasa de desempleo y la pobreza, alcanzando el PIB los 200 mil millones de dólares y el PIB per cápita los 12 mil dólares el año 2010 (Ffrench-Davis, 2012, pp. 1-20).

Tal expansión de la riqueza tuvo consecuencias en su concentración, en el masivo retorno de la inversión extranjera y la expansión e internacionalización de los grupos económicos nacionales. La llegada de la inversión extranjera estuvo marcada por la definición política de la Concertación de mantener los marcos legales favorables para el capital extranjero, que daban plena seguridad jurídica a sus inversiones y amplios beneficios tributarios. De hecho, entre 1990 y 2010, solo a través del Decreto Ley 600 se habían autorizado inversiones extranjeras por 119 mil millones de dólares, de las cuales se habían materializado 72 mil millones, siendo sus principales destinos los sectores mineros (cobre y salitre) y, en menor medida, sectores eléctricos (generación y distribución), agroindustria (alimentos) financieros (bancos, seguros y AFP), transporte (navieras, líneas aéreas y carreteras) y telecomunicaciones (telefonía y TV

cable). Los principales inversionistas provenían de Estados Unidos, España, Canadá, Reino Unido, Australia y Japón<sup>7</sup>.

La inversión extranjera más relevante fue en el sector cuprífero, donde se desarrollaron grandes proyectos que llevaron a un notable aumento de la producción: de 1,58 millones de toneladas métricas, equivalente al 17,7 por ciento de la producción mundial en 1990, hasta 5,4 millones de toneladas métricas, equivalentes al 33,7 por ciento de producción mundial en 2010. La principal responsable de esta expansión fue la minería privada de inversionistas extranjeros, que pasaron a representar un poco más del 60 por ciento de la producción nacional mientras que la empresa estatal CODELCO era solo un 30 por ciento, el resto correspondía a la mediana y pequeña minería nacional. Esta expansión estuvo acompañada de un aumento extraordinario del precio del cobre a partir del 2006, lo que significó grandes utilidades para las empresas mineras y un impacto significativo en las exportaciones e ingresos fiscales: solo por efecto precio las exportaciones de cobre aumentaron de 17,7 mil millones de dólares el 2006 a 39,2 mil millones de dólares el 2010, equivalente al 56,1 por ciento de las exportaciones chilenas<sup>8</sup>.

Los grupos económicos aumentaron significativamente, pasando de 26 en 1990 a 113 en 2010. Según un *ranking* de la riqueza concentrada en los treinta y dos principales grupos económicos, a septiembre del 2011, su patrimonio bursátil alcanzaba a los 74.960 millones de dólares y los activos consolidados de las empresas que controlaban alcanzaban los 336.695 millones de dólares. Sin embargo, los siete principales grupos económicos (Cencosud, Luksic, Angelini, Matte, Falabella, Said, Yarur) lograban un patrimonio bursátil de 58.791 millones de dólares y activos consolidados de sus empresas de 227.592 millones de dólares, denotando una altísima concentración de la riqueza. En este sentido, se observa cómo los tradicionales grupos económicos —Matte, Angelini y Luksic— se han mantenido e incrementado su riqueza y nuevos grupos económicos emergentes se habían afianzado, como es el caso de los vinculados

<sup>7</sup> <http://www.inversionextranjera.cl>. Comité de Inversiones Extranjeras, diciembre 2015.

<sup>8</sup> <http://www.cochilco.cl/estadisticas/exportaciones.asp>. Diciembre 2015.

a la emergente industria del *retail*: Grupo Cencosud de Horst Paulmann y Grupo Falabella de las familias Solari, Cuneo y Del Río<sup>9</sup>.

La riqueza acumulada permitió a los grupos económicos y las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) desviar capitales a la inversión externa, proceso apoyado por la autoridad económica para aliviar las presiones a la apreciación cambiaria producida por la masiva llegada de capitales extranjeros al país (Ffrench-Davis, 2003, pp. 364-365). La internacionalización de los grupos económicos chilenos respondió al deseo de ampliar los mercados, por lo limitado del local, invertir las ganancias acumuladas y los recursos disponibles de capitales extranjeros en el país. Sus inversiones se orientaron mayoritariamente a los países vecinos (Argentina, Perú, Brasil y Colombia), atraídos por procesos privatizadores (década del 90) y por su crecimiento y liberación de la economía (década del 2000), actuando muchas veces en alianzas estratégicas con multinacionales, estimándose la inversión chilena en el exterior en 57.771 millones de dólares, entre 1990 y 2010<sup>10</sup>.

A pesar de los éxitos del paradigma neoliberal y del rol jugado por los grupos económicos y la inversión extranjera en la modernización y crecimiento económico, estos no han estado exentos de críticas. Estas han apuntado a la alta concentración de la riqueza en un número reducido de familias empresariales que son propietarias de los grupos económicos y que han abusado de sus poderes monopólicos y oligopólicos en directo perjuicio de los consumidores, como asimismo de sus trabajadores, implementando prácticas antisindicales, excesiva externalización de sus servicios e inestabilidad laboral. También se ha generado un malestar por las altísimas ganancias obtenidas por las transnacionales cupríferas y los bajos impuestos pagados y, por último, a la desigual distribución de ingresos: el coeficiente Gini del ingreso permanece constante en torno a 55, uno de los más altos del mundo (Solimano, 2009, pp. 1-32; López, Figueroa y Gutiérrez, 2013, pp. 1-31).

<sup>9</sup> *Ranking de riqueza 2011*, en [http://negocios.udd.cl/ceen/files/2014/11/CEEN\\_RGE\\_sept2011.pdf](http://negocios.udd.cl/ceen/files/2014/11/CEEN_RGE_sept2011.pdf).

<sup>10</sup> Lüders (1999, pp. 29-41); [https://www.direcon.gob.cl/wp-content/uploads/2016/06/001\\_Presencia-ID-Cl-en-mundo-1990-dic2015.pdf](https://www.direcon.gob.cl/wp-content/uploads/2016/06/001_Presencia-ID-Cl-en-mundo-1990-dic2015.pdf)

## CONCLUSIONES

A lo largo de dos siglos (1810-2010), la dinámica cambiante del capitalismo, que siempre va destruyendo y construyendo nuevas realidades, ha obligado a la economía chilena a reaccionar y adaptarse a los ciclos de expansión y crisis del capitalismo internacional. Los *shocks* externos han provocado impactos profundos en una economía nacional, que a lo largo de dos siglos, tuvo un importante proceso de crecimiento que activó cambios estructurales, institucionales y políticos profundos, pero que estuvo marcado por procesos de expansión económica sucedidos de estancamiento y crisis. Estas modernizaciones inconclusas y fracasadas obligaron a procesos de refundación económica radicales y, muchas veces sobreideologizados, que fueron impulsados desde el Estado por el poder político de manera autoritaria (Ibáñez, Pinochet) o democrática, pero sin las mayorías o consensos necesarios (Alessandri, Frei, Allende). Ambos procesos generaron cambios profundos en la composición del empresariado nacional y extranjero y en la concentración de la riqueza en la larga duración histórica.

En el caso de las élites empresariales extranjeras, ligadas a empresas o inversionistas transnacionales, su accionar facilitó nuestra inserción en la economía capitalista internacional, que ha sido sobre la base de explotar nuestros recursos naturales, especialmente mineros silvoagropecuarios y pesqueros que han atraído al capital extranjero. Asimismo, ha tenido un gran control sobre ellos en varios períodos de nuestra historia, constituyendo su accionar importante para la innovación y desarrollo de las empresas, por sus capitales, transferencia tecnológica y modelos de gestión empresarial. En este sentido, destaca el papel de las casas mercantiles británicas en nuestra inserción en la economía de la Primera Globalización, de las multinacionales estadounidenses en la modernización de la minería cuprífera y salitrera, y de los servicios eléctricos y telefónicos y transporte en la primeras décadas del siglo XX, incluso en la época de industrialización liderada por el Estado. A pesar de las críticas nacionalistas y socialistas a su accionar y las alzas tributarias y controles de precios, la inversión extranjera participó activamente en la industrialización enfocada al mercado interno, incluso en alianza

con el Estado en la industria petroquímica y de celulosa, actuando aún con mayor fuerza cuando las políticas económica neoliberales facilitaron su retorno y expansión con marcos legales y tributarios atrayentes, que las llevaron a tomar el control de gran parte del sector exportador (cobre, salitre, litio, frutas, salmónes) y del mercado interno en servicios financieros, telecomunicaciones y energía.

Las élites empresariales nacionales han estado en constante proceso de renovación, pues les ha costado permanecer más allá de uno o dos ciclos económicos, observándose una dinámica capacidad de renovación, pues siempre que ha decaído un liderazgo empresarial ha surgido su reemplazo. Se observan dos fenómenos interesantes en estos procesos de renovación, más allá del impacto de los *shocks* externos y las políticas económicas, como son los problemas de sucesión en la empresa familiar y familias empresarias chilenas que lleva a la fragmentación de fortunas y capitales, desarticulación de grupos económicos y pérdida de cultura empresarial e innovación en las nuevas generaciones; sin embargo, este vacío ha sido copado por emergentes élites empresariales provenientes de oleadas inmigratorias, que con espíritu emprendedor y conocimientos y cultura de negocios de sus países de origen, crearon empresas y, en algunos casos, grandes fortunas y grupos económicos.

## REFERENCIAS

- Banco Central de Chile. (1995). *Exposición del Directorio del Banco Central de Chile relacionada con la situación económica y financiera del país*. Anexo del Boletín del Banco Central de Chile N° 327-328, mayo junio de 1955, 1-16.
- Barbier, J. (1972). Elite and cadres in Bourbon Chile. *Hispanic American Historical Review*, 52(3), 416-435.
- Bauer, A. (1994). *La sociedad rural chilena: desde la conquista española a nuestros días*. Andrés Bello.
- Bernedo, P. (1989). Prosperidad económica bajo Carlos Ibáñez del Campo, 1927-1929. *Historia*, (24), 5-105.
- Braun, J., Lüders, R., Díaz, J., Wagner, G., Braun, M. y Briones, I. (2000). *Economía chilena 1810-1995: estadísticas históricas*. Santiago. Pontificia Universidad Católica de Chile. Documento de Trabajo N° 187.
- Bolsa de Comercio de Santiago. (1940). *Valores mobiliarios de Chile 1939, Santiago de Chile*. El Imparcial.



- Cámara de Diputados de la República de Chile. (2004). *Informe de la Comisión investigadora encargada de analizar presuntas irregularidades en las privatizaciones de empresas del Estado ocurridas con anterioridad a 1990*. <https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=3625%20&prmTIPO=TEXTOSesion>.
- Cariola, C. y Sunkel, O. (1991). *Un siglo de historia económica de Chile, 1830 y 1930*. Editorial Universitaria.
- Castillo, S. (1994). *Historia de Chilectra S.A. Los primeros 50 años*. Inédito.
- Cavieres, E. (1988). *Comercio chileno y comerciantes ingleses 1820-1880: Un ciclo de historia económica*. Universidad Católica de Valparaíso, Instituto de Historia.
- Collier, S. y Sater, W. (1999). *Historia de Chile, 1808-1994*. University Press.
- Comisión Chilena del Cobre. (1994). *Inversión Extranjera en la Minería Chilena*.
- Comisión Chilena del Cobre. (1990). *Inversión Extranjera en la Minería Chilena*.
- CORFO. (1984). *Memoria Anual 1983*.
- CORFO. (1989). *Memoria Anual 1988*.
- Correa, S. (2011). *Con las riendas del poder. La derecha chilena en el siglo XX*. Debolsillo.
- Correa, S., Figueroa, C., Jocelyn-Holt, A., Rolle, C. y Vicuña, M. (2011). *Historia del siglo XX chileno: balance paradójico*. Editorial Sudamericana.
- Couyoumdjian, J. R. (2000). El alto comercio de Valparaíso y las grandes casas extranjeras, 1880-1930: Una aproximación. *Historia (Santiago)*, 33, 63-99.
- Couyoumdjian, R. (1968). Los magnates chilenos del siglo XVIII. *Revista Chilena de Historia y Geografía*, (136), 315-322.
- Couyoumdjian J. P. (2011). La inflación en Chile: desarrollo y características entre 1939 y 1955. En *Reformas económicas e instituciones políticas: La experiencia de la misión Klein-Saks en Chile* (pp. 61-98). Universidad del Desarrollo.
- Dahse, F. (1979). *El mapa de la extrema riqueza: los grupos económicos y el proceso de concentración de capitales*. Editorial Aconcagua.
- Díaz, J., Lüders, R. y Wagner, G. (2016). *La República en cifras. Historical statistics*. Ediciones UC.
- Donoso Rojas, C. (1997). *Compañía de Telecomunicaciones de Chile S.A.: CTC: 1880-1996*. Tesis (Licenciado), Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Drake, P. (1984). La misión Kemmerer a Chile: consejeros norteamericanos y endeudamiento. 1925-1932. *Cuadernos de Historia (Santiago)*, 4, 31-59.
- Edwards, S. y Cox, E. (1991). *Monetarism and Liberalization. The Chilean experiment*. The University of Chicago Press.

- El Mercurio. (1982). Valparaíso, 26 de abril de 1882.
- Encina, F. (1912). *Nuestra inferioridad económica: sus causas, sus consecuencias*. Imprenta Universitaria.
- Ffrench-Davis, R. (1973). *Políticas económicas en Chile: 1952-1970*. Santiago, Centro de Estudios de Planificación Nacional. Ediciones Nueva Universidad.
- Ffrench-Davis, R. (2012). *Avances y retrocesos del desarrollo económico de Chile en los gobiernos de la Concertación por la Democracia*, 18-20. [www.econ.uchile.cl/uploads/.../c4c0f39d00a4f379595381f5f65dc049e78a7cbe.pdf](http://www.econ.uchile.cl/uploads/.../c4c0f39d00a4f379595381f5f65dc049e78a7cbe.pdf).
- Frei Montalva, E. (1964). *Programa de Gobierno*. Discurso pronunciado en el Teatro Caupolicán.
- Foxley A. (1993). *La economía política de la transición. El camino del diálogo*. Ediciones Dolmen.
- Furtado, C. (1970). *La economía latinoamericana: una síntesis desde la conquista ibérica hasta la revolución cubana*. Editorial Universitaria.
- Gazmuri, C. (2004). *Una interpretación política de la experiencia autoritaria. 1973-1990*. Publicaciones electrónicas, Instituto de Historia, Universidad Católica de Chile. [http://www.archivochile.cl/Ideas\\_Autores/gazmuric/gazmuri0002.pdf](http://www.archivochile.cl/Ideas_Autores/gazmuric/gazmuri0002.pdf)
- González Errázuriz, F. J. (2003). *Aquellos años franceses, 1870-1900: Chile en la huella de París*. Aguilar Chilena de Ediciones.
- Gutiérrez, H. (1989). La inmigración española, italiana y portuguesa: Chile 1860-1930. *Cepal, Notas de Población* N° 48, 61-79.
- Hachette, D. (2000). Privatizaciones: reforma estructural pero inconclusa. En F. Larraín y R. Vergara (Eds.), *La transformación económica de Chile* (pp. 112-153). Centro de Estudios Públicos.
- Hachette, D. y Lüders, R. (1992). *La privatización en Chile* (2ª edición). Centro Internacional para el Desarrollo Económico CINDE.
- Ibáñez, A. (1994). El liderazgo en los gremios empresariales y su contribución al desarrollo del Estado Moderno durante la década del treinta. El fomento a la producción y los antecedentes de CORFO. *Historia*, 28, 183-216.
- Islas, G. (2017). Un grupo empresarial en Chile en la primera mitad del siglo XX. En M. Llorca-Jaña y D. Barría, D. (Eds.), *Empresas y empresarios en la historia de Chile: 1810-1930* (pp. 195-222). Editorial Universitaria.
- Kirsch, H. (1973). *The Industrialization of Chile: 1880-1930*. University of Florida.
- Lagos, R. (1962). *La concentración del poder económico. Su teoría: realidad chilena*. Del Pacífico.

- Larraín, F. y Vergara, R. (2000). Chile en post del desarrollo: veinte y cinco años de transformaciones económicas. En F. Larraín y R. Vergara (Eds.), *La transformación económica de Chile* (pp. 3-27). Centro de Estudios Públicos.
- Leff, N. (1978). Industrial organization and entrepreneurship in the developing countries: the economic groups. *Economic Development and Cultural Change*, 26, 661-675.
- Llorca-Jaña, M., Robles, C., Navarrete, J. y Araya, R. (2017). La agricultura y la élite agraria chilena a través de los catastros agrícolas, c.1830-1855. *Historia*, 50(II), 597-639.
- López, R., Figueroa, E. y Gutiérrez, P. (2013). La parte de León. *Nuevas estimaciones de la participación de los súper ricos en el ingreso de Chile*. Serie de documentos de trabajo SDT 379, Departamento de Economía, Universidad de Chile, 1-31.
- Lüders, R. (1999). Introducción. En *La Nueva empresa chilena: un estudio de casos*, Santiago (pp. 13-48). Ediciones Universidad Católica.
- Lüders, R. (1993). El Estado Empresario en Chile. Las bases de su desarrollo hasta 1973 y la privatización durante el régimen militar. En D. Wiscarver, *El Modelo Económico Chileno* (pp. 133-169), 2ª edición. CINDE, Pontifica Universidad Católica de Chile.
- Mamalakis, M. y Reynolds, W. (1965). *Essays on the Chilean Economy*. Richard D. Irwin.
- Mamalakis, M. (1984). Explicaciones acerca del desarrollo económico chileno: una reseña y síntesis. *Historia*, 19, 115-158.
- Martner, G. (1971). *El pensamiento económico del Gobierno de Salvador Allende*.
- Meller, P. (2007). *Un siglo de economía política chilena (1890-1990)*. Andrés Bello.
- Mellafe, R. (1954). Reseña de la historia censal del país. En *XII Censo de población I de vivienda: 1952*.
- Montero, C. (1997). *La revolución empresarial chilena*. Cieplan, Dolmen Eds.
- Moulian, T. (2014). *Fracturas: de Pedro Aguirre Cerda a Salvador Allende (1938-1973)*. LOM Ediciones.
- Muñoz Gomá, O. (2017). La industrialización chilena del siglo XX como proyecto de transformación. *Contribuciones*, 42(1), 31-40.
- Muñoz Goma, O. (1988). *Los empresarios y la industrialización en Chile: una visión de largo plazo*. CIEPLAN.
- Nazer, R. (2002). El surgimiento de una nueva elite empresarial en Chile: 1830-1880. En F. Boneli y M. R. Stabili (Eds.), *Minoranze e culture imprenditoriali. Cile e Italia (secoli XIX- XX)* (pp. 39-84) . Universidad de Roma.
- Nazer, R. (1994). *José Tomás Urmeneta, Un empresario de siglo XIX*. DIBAM.

- Nazer, R. (2013). Renovación de las elites empresariales en Chile. En J. Ossandón y E. Tironi (Eds.), *Adaptación. La empresa chilena después de Friedman* (pp. 85-108). Ediciones Diego Portales.
- Nazer, R. (2016). *Auge y decadencia económica de dos familias de la elite chilena: los Errázuriz Urmeneta y los Edwards Mac Clure. 1815-1941*. Tesis doctoral, Universidad Católica, inédita.
- Nazer, R. y Rosenblitt, J. (2000). Electores, sufragio y democracia en Chile. *Mapocho*, (48), 215-229.
- Nazer, R. (2017). Los Edwards: de empresa familiar a grupo económico, 1840-1940. *Contribuciones Científicas y Tecnológicas*, 42(1), 63-77.
- Nazer, R., Couyumdjian, R. y Camus, P. (2005). *CGE, Cien años de energía en Chile, 1905-2005*. Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Nazer, R., Camus, P. y Muñoz, I. (2009). *Historia de la Corporación de Fomento y la Producción: CORFO, 1939-2009*. Edición digital CORFO (<http://repositoriodigital.corfo.cl>).
- Nazer, R. (2002). Nacionalización y privatización del cobre chileno. 1971-2002. *Pensamiento Crítico*, 4, 1-15. [http://www.pensamientocritico.cl/attachments/095\\_r-nazer-num-4.pdf](http://www.pensamientocritico.cl/attachments/095_r-nazer-num-4.pdf).
- Ortega, L. (1991-1992). El proceso de industrialización en Chile: 1880-1930. *Historia*, 26, 213-246.
- Ortega, L. (2005). *Chile en ruta al capitalismo: cambio, euforia y depresión 1850-1880*. LOM, DIBAM, Centro de Investigaciones Diego Barros Arana.
- Ortega, L. (1989). *Corporación de Fomento de la Producción: 50 años de realizaciones 1939-1989*. Departamento de Historia, Facultad de Humanidades, Universidad de Santiago de Chile.
- Ortega, L. (2018). «La nueva SOFOFA», los orígenes del «gremialismo empresarial» y del «nuevo liberalismo» en Chile, 1951 y 1958. En *Empresas y Empresarios en la Historia de Chile, 1930-2015*. Universitaria.
- Pacheco, L. (1970). La inversión extranjera y las corporaciones internacionales en el desarrollo industrial chileno. En O. Muñoz (Ed.), *Proceso a la industrialización chilena* (pp. 307-358). Ceplan
- Palma, G. (1988). Chile. 1914-1935. De economía exportadora a sustitutiva de importaciones. *Colección de Estudios Cieplan* 12, 61-88.
- Ramón, A. De y Larraín, J. M. (1982). *Orígenes de la vida económica chilena: 1659-1808*. CEP.
- Rojas Flores, G. (1992). *La Casa Comercial Gibbs & Co. y sus inversiones en Chile entre las décadas de 1920 y 1940*. Ediciones Historia.
- Rojas Flores, G. (1990). *Los grupos económicos en Chile: una aproximación a su estudio: (1920 y 1940)*. Tesis de Maestría, Universidad Católica de Chile.
- Sáez, S. (1989). *La economía política de una crisis: 1929-1939*. Cieplan.

- Salvaj, E., Lluch, A. y Gómez, C. (2018). La red empresarial chilena en 1939: entre la crisis global y la adaptación a la etapa de la industrialización promovida por el Estado. En *Empresas y Empresarios en la Historia de Chile, 1930-2015* (pp. 47-90). Editorial Universitaria.
- Senado de la República de Chile. (1942). *Manual del Senado: 1810-1942*. Imprenta Universitaria.
- Sociedad de Fomento Fabril. (1966). *Rol industrial de Chile*. Imprenta El Imparcial.
- Solimano, A. (2009). *Concentración económica, heterogeneidad productiva, políticas públicas y contrato social*, 1-32. <http://www.andressolimano.com/publicaciones/concentracion.pdf>.
- Soto, Á. (1991). *El Mercurio y la difusión del pensamiento económico liberal: 1955-1970*. Centro de Estudios Bicentenario.
- Sutulov, A. (1976). *Minería chilena*. CIMM, Centro de Investigación Minera y Metalurgia.
- Sutulov, A. (1975). Antecedentes históricos de la producción de cobre en Chile. Editorial Universitaria.
- Telefónica CTC Chile. (2006). *125 años de historia. Vol. I. Un cable al cielo: Telefónica CTC Chile (1880-2005)*. Telefónica CTC Chile.
- Undurraga, J. (1923). *La riqueza mobiliaria de Chile: decenio 1913-1922 y primer semestre de 1923: según datos tomados del Archivo Oficial de la Bolsa de Comercio*. Sociedad Imprenta y Litografía Universo.
- Vergara, R. (1996). Privatización de la banca. La experiencia chilena. *Estudios Públicos*, 63, 335-345.
- Videla, E. (2017). Compañía Manufacturera de Papeles y Cartones: fomento estatal y emprendimiento empresarial en el surgimiento de una industria monopólica, Chile 1920- 1973. En M. Llorca-Jaña y D. Barría (Eds.), *Empresas y empresarios en la historia de Chile, 1930-2015* (pp. 133-182). Editorial Universitaria.
- Villalobos, S. (1998). *Origen y ascenso de la burguesía chilena*. Editorial Universitaria.
- Wessel, C. (1902). *Anuario Wessel de la Deuda Pública y sociedades anónimas establecidas en Chile*. Corredores de la Bolsa de Comercio.
- Wisecarver, D. (Ed.). (1993). *El modelo económico chileno*. 2ª edición. CINDE, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Zabala, R. (1987). Inversión extranjera directa en Chile: 1954-1986. *Estudios Públicos* (28), 219-277.
- Zauschquevich, A. (Ed.). *El cobre chileno. Corporación del Cobre*. Editorial Universitaria.

## CAPÍTULO 17

### PRECIOS Y SALARIOS EN CHILE, 1886-2009

*Mario Matus G.<sup>1</sup> y Nora Reyes C.<sup>2</sup>*

#### INTRODUCCIÓN

Desde el reemplazo de los sistemas monetarios reales por otros de tipo fiduciario a inicios de la década de 1930 —momento en el que el valor del dinero dejó de ser respaldado por una cantidad de metal noble—, la inflación ha sido un factor influyente en el desempeño de las economías. La tasa de inflación es la variación porcentual del nivel general de los precios de consumo a lo largo de un período de tiempo. En consecuencia, para no ser engañado por las dinámicas aparentes exhibidas por las variables económicas expresadas en valores nominales, se requiere convertirlas a valores reales, es decir, descontarles la inflación acumulada. Dicho de otro modo, sin una buena serie de precios que permita obtener variables económicas reales es imposible dimensionar adecuadamente la evolución de las

---

<sup>1</sup> Universidad de Chile.

<sup>2</sup> Universidad de Valparaíso. Capítulo financiado por el Proyecto Anillos «Bienestar y Desigualdad en Chile, 1810-2020», ANID-PIA SOC 180001.

principales facetas de una economía. Por otra parte, la medición rigurosa del nivel de bienestar material conseguido por la gran mayoría de una población no puede estar sujeta meramente a lo que indica el indicador de ingreso per cápita, ya que la renta de algunos países —especialmente el nuestro— puede estar sumamente concentrada en la décima parte de la población. De tal modo, el nivel de salarios reales —nominales deflactados por la inflación— de la mayor parte de los trabajadores, y especialmente el de los menos cualificados (que reciben menores ingresos), es mucho más representativo del nivel de bienestar material de un país, y permite una visión a lo largo plazo, así como en relación con otros países. A pesar de que los salarios reales no explican plenamente la evolución de las condiciones de vida, al remitir a la capacidad de poder adquisitivo y de consumo de las familias, entregan una primera e importante aproximación a ese concepto, especialmente cuando los salarios se convierten en el principal (o único) flujo de renta para ellas, situación que se habría dado en Chile entre fines de siglo XIX e inicios del siglo XX, cuando el proceso de asalarización se hizo predominante, en la medida que aumentaba notoriamente la población urbana.

En cualquier caso, si el comportamiento del nivel general de precios y de los salarios constituye una base sólida para medir una parte importante del desempeño general de una economía y del estado de las condiciones de vida de su población, las primeras estadísticas fiables sobre inflación en Chile arrancan recién en 1928, ya que ese año el actual INE aplicó una primera encuesta sobre presupuestos familiares a su propio personal, y con ello se pudo establecer una primera cesta de gasto, basada en los consumos reales de sus funcionarios. Por su parte, solo en abril de 1959 el Servicio Nacional de Estadísticas y Censos de Chile comenzó a publicar las primeras estadísticas sobre salarios. Por consiguiente, para poder rastrear el comportamiento de la inflación antes de 1928 y de los salarios antes de 1959, este capítulo necesariamente tuvo que construir datos sobre precios y salarios antes de esas fechas respectivas. Para ello, los autores hicieron uso de las metodologías constructivas más exigentes al uso actual. Pero, por otro lado, debieron elegir los datos más completos y más confiables. Eso explica que ambas series se inicien en 1886, momento en el que se disponía de un Índice General

de Precios (IGP) bastante confiable y de un número suficiente de salarios para obtener un Jornal Medio Ponderado suficientemente confiable (Matus, 2012)<sup>3</sup>.

Por otra parte, y dado que el trabajo de Matus sobre precios y salarios llegaba hasta 1930, el capítulo incorporó los recientes resultados de Nora Reyes (2017), que alargaron los datos de precios y salarios hasta 1975. Finalmente, a ambos autores les pareció importante proyectar los datos hasta 2009, ya que existía estadística oficial sobre precios y salarios que, con algunas mejoras, permitía cubrir ambas trayectorias hasta 2009<sup>4</sup>. Todos los salarios fueron estandarizados a valores diarios (jornal), dado que eran la forma típica en que se presentaban. Los datos para precios hasta 1928 fueron esencialmente aportados por dos diarios, varias publicaciones estadísticas oficiales, una revista comercial privada y un boletín de una asociación patronal (Matus, 2012). A partir de 1928, el IGP Matus fue empalmado con el IPC proporcionado por el Instituto Nacional de Estadísticas de Chile a partir de ese año. En el caso de la información sobre salarios, el detalle se presenta en cada uno de los períodos en que se divide este trabajo. En términos generales, para el período 1886-1928 los datos sobre precios y salarios fueron extraídos esencialmente de diversas publicaciones de la Dirección General de Estadísticas, mientras que los precios del período 1928-1975 se basaron en el IPC del INE desde 1928 (con correcciones en la década de 1970) y los datos de salarios fueron recogidos de la Caja de Seguro Obrero y del Servicio de Seguro Social.

El capítulo revisa en primer término la evolución de los salarios chilenos entre 1886 y 1928, durante el llamado ciclo salitrero y antes de la irrupción de la Gran Depresión de 1929. En segunda instancia, el capítulo aborda lo que ocurrió con los salarios durante el período comprendido entre 1928 y 1975, que se corresponde en lo central a un período que podría denominarse como de industrialización

<sup>3</sup> En esta obra también se sintetizan todos los estudios sobre precios en Chile existentes hasta 2012 y la inexistencia de datos seriados sobre salarios hasta 1959.

<sup>4</sup> No se extendieron los datos hasta 2017, ya que la base de cálculo del IPC fue modificada por el INE y los nuevos datos desde 2010 hasta hoy no se han empalmado oficialmente. Algo similar ocurre con las fuentes sobre salarios, que se han modificado y no permiten proyectar adecuadamente la serie de salarios reales que llega hasta 2009.



dirigida por el Estado (IDE). Finalmente, se estudia la evolución de los salarios entre 1976 y 2009, en que una primera fase de neoliberalismo extremo hasta 1989, fue seguida por el llamado período de crecimiento con equidad hasta 2009.

## PERÍODO 1886-1928

La evolución de los salarios en Chile entre 1886 y 1928 se enmarca en las vicisitudes de la economía mundial entre 1870 y 1929, pero también en las dinámicas propias de la economía chilena entre fines de la guerra del Pacífico (1879-1884) y la Gran Depresión.

Desde el punto de vista externo, la economía chilena se benefició del crecimiento mundial hasta mediados de la década de 1870. Pero cuando la economía europea sufrió una severa crisis en esos años, el crecimiento de Chile se vio truncado entre 1875 y 1878. La guerra del Pacífico vino al rescate de la economía chilena, no solo porque la producción y exportación del nitrato atrajo más inversión, sino también porque activó un notable crecimiento de la actividad industrial y de los servicios. Por otro lado, el desplazamiento de decenas de miles de personas a los cantones salitreros generó un atractivo mercado interno para la producción de alimentos, manufacturas no durables, combustibles y todo tipo de insumos. Los encadenamientos entre sectores productivos se vieron favorecidos por un fuerte crecimiento del Estado, quien conectó el país a través de una red ferroviaria longitudinal (ver capítulo de Guillermo Guajardo) y creó un sistema burocrático y legal que redujo los costes de transacción.

La cara negativa de este proceso expansivo fue una creciente inflación, que debido a una excesiva emisión monetaria entre 1904 y 1907 generó un gran brote entre esos años, seguido por otros dos, en 1910-1913 y 1916-1918 (Matus, 2012). Por su parte, el estallido de la Primera Guerra Mundial acabó con la Primera Globalización y con el proceso de continuo crecimiento en la economía chilena desde 1880. La grave interrupción del comercio debilitó severamente las exportaciones de nitrato y cobre, y al perder fuerza la locomotora del nitrato, fueron deteniéndose los carros de la industria, el resto de la minería, la agricultura, los servicios y la acción del Estado.

El posterior intento de reimplantar el patrón oro a mediados de la década de 1920 en Europa ocasionó una fuerte deflación y redujo los intercambios. Ese entorno externo desfavorable fue empeorado por la decisión local de reimplantar el patrón oro en 1925, pues si bien esto detuvo la inflación, castigó las exportaciones, por lo que a Ibáñez no le quedó otra opción para recuperar la economía que ejecutar un vasto plan de obras públicas financiadas con deuda externa. De tal modo, en vísperas del crac bursátil de octubre en Nueva York, la economía chilena era enormemente vulnerable tanto si se le examinaba desde su balanza de pagos como desde su demanda agregada.

### *Construcción de un Jornal Medio Ponderado para 1886-1928*

La serie de salarios que aquí se entrega para 1886-1928 es una media ponderada que se ha confeccionado buscando la mayor extensión temporal documentada, al aprovechar al máximo veinticinco series salariales procedentes de cuatro sectores productivos durante el período 1880-1930 (1 de agricultura, 4 de minería, 17 de industria y 3 de transporte). Para conocer en detalle la construcción de cada una de estas veinticinco series de salarios que sirvieron de insumos, el lector puede dirigirse a la obra de la cual se derivan (Matus, 2012).

Por otro lado, se decidió llevar todas las remuneraciones a jornal diario, ya que la gran mayoría de las fuentes sobre salarios industriales se expresaban en este formato, como también lo hacían las fuentes referidas a salarios mineros, ferroviarios y agrícolas. Esto no era casual, pues en un período de marcados desplazamientos territoriales y laborales como este, activados por una significativa expansión del territorio y de las vías terrestres y marítimas de transporte, el jornal diario lograba retener a trabajadores que no estaban acostumbrados a laborar por períodos prolongados de tiempo, una vez que se hizo imposible sostener mecanismos de coacción para arraigarlos y evitar su libre desplazamiento. Por otro lado, el Jornal Medio Ponderado (JMP) para 1886-1928 representa esencialmente una remuneración de trabajador no cualificado, debido a que la

abrumadora mayoría de los salarios que se ocuparon para construir las medias de cada sector productivo correspondía a esa categoría de trabajadores (peones rurales y urbanos).

Para volcar toda esta información a este JMP entre 1886 y 1928, se construyeron previamente jornales medios sectoriales que representan a dos sectores productivos que contaban con más de un valor (minería e industria), pero que además aportaban una suficiente cobertura temporal. Esto no ha sido posible en el caso de la agricultura, donde el predominio de pagos en especie y la escasez de datos obligaron a ocupar solamente el salario de un peón rural, que cubría 1885-1926. Algo similar ha ocurrido en el caso del sector transporte, donde el único valor con una extensión temporal adecuada era el de la Sección Maestranza de Ferrocarriles de la Red Central-Sur, que se extendía entre 1905 y 1930.

A continuación, se describirán sintéticamente las metodologías empleadas para la construcción del JMP Industrial y el JMP Minero. Luego se continuará con aquellas utilizadas para el Jornal de Maestranza de Ferrocarriles, y finalmente, se describirá el Jornal de Peón Rural y cómo fue extendido hasta 1928.

### *Jornal Medio Ponderado Industrial, 1888-1928*

Esta serie fue construida en varios tramos, empezando por el período 1905-1928, que aportaba salarios para diecisiete rubros industriales. Estos salarios fueron reunidos en una media ponderada basada en su participación porcentual dentro de los trabajadores industriales entre 1913 y 1928. Las fuentes utilizadas, las participaciones porcentuales de cada rubro, la conversión de los valores a jornales diarios, el uso de algunas interpolaciones y la utilización de los datos de 1913-1928 como referencia sólida y creíble para empalmarla con los datos entre 1888 y 1912 están descritos en Matus (2012). El JMP Industrial para 1905-1928 se presenta en el Cuadro 1.

CUADRO 1. JORNAL MEDIO PONDERADO INDUSTRIAL 1905-1928,  
PESOS CORRIENTES

1905	1906	1907	1908	1909	1910	1911	1912	1913	1914	1915	1916
2,35	2,65	2,67	2,86	3,13	3,45	3,64	3,73	3,49	4,24	4,01	4,10
1917	1918	1919	1920	1921	1922	1923	1924	1925	1926	1927	1928
4,15	4,15	4,86	5,20	5,46	5,62	5,98	6,64	7,41	7,34	7,13	6,84

Fuente: datos propios, ver descripción arriba.

El uso de una estadística de días efectivamente trabajados para cada rubro industrial entre 1905 y 1912 permitió luego obtener una media simple de días trabajados al año para todo ese período y aplicarla al período 1913-1928, para convertir todos los salarios (anuales) a jornales diarios. Luego, a través de fuentes episódicas y de un número acotado de interpolaciones (Matus, 2012), se extendió retrospectivamente la serie a través de cuatro tramos adicionales (1898-1904, 1895-1897, 1893-1894 y 1889-1892), que tomaron una menor cantidad de salarios (7, 6, 3 y 2, respectivamente). Las nuevas medias ponderadas recogieron la participación porcentual de los rubros sobrevivientes. El Cuadro 2 entrega el detalle del SMP Industrial, para el período 1888-1928.

CUADRO 2. SALARIO MEDIO PONDERADO INDUSTRIAL, 1888-1928,  
EN PESOS CORRIENTES

1888	1889	1890	1891	1892	1893	1894	1895	1896	1897	1898	1899
2,02	1,84	1,73	1,56	1,77	1,93	1,76	1,44	1,34	1,63	2,09	2,23
1900	1901	1902	1903	1904	1905	1906	1907	1908	1909	1910	1911
2,09	2,20	2,23	2,24	2,27	2,35	2,65	2,67	2,86	3,13	3,45	3,64
1912	1913	1914	1915	1916	1917	1918	1919	1920	1921	1922	1923
3,73	3,49	4,24	4,01	4,10	4,15	4,15	4,86	5,20	5,46	5,62	5,98
1924	1925	1926	1927	1928							
6,64	7,41	7,34	7,13	6,84							

Fuente: datos propios, ver descripción arriba.

Por otro lado, este sector —y solo para este período— fue el único que aportó información sobre brecha salarial entre hombres y mujeres, a partir de una media ponderada de todos los rubros industriales para el período 1905-1912, que arrojó que los hombres

del sector industrial percibieron una remuneración 2,3 veces más que las mujeres entre 1905 y 1912.

### *Jornal Medio Ponderado Minero, 1886-1928*

Esta serie usó como pilar el tramo 1900-1928, que contaba con salarios de cuatro rubros mineros (salitre, carbón, minería del cobre y metalurgia del cobre), que representaban el 97,4% de los trabajadores mineros. También se utilizaron distribuciones porcentuales ajustadas obtenidas de una media para 1916-27. El detalle de fuentes, operaciones e interpolaciones agregadas está en Matus (2012). El Cuadro 3 muestra los datos.

CUADRO 3. JORNAL MEDIO PONDERADO MINERO 1900-1928,  
EN PESOS CORRIENTES

1900	1901	1902	1903	1904	1905	1906	1907	1908	1909	1910	1911
3,24	3,23	3,27	3,42	4,53	5,13	5,07	5,35	5,26	5,19	5,15	5,64
1912	1913	1914	1915	1916	1917	1918	1919	1920	1921	1922	1923
5,71	5,97	6,40	6,39	6,45	6,35	7,25	7,62	7,30	7,51	8,47	8,64
1924	1925	1926	1927	1928							
9,64	10,25	10,89	11,16	10,20							

Fuente: datos propios, ver descripción arriba.

La extensión retrospectiva del JMP Minero hasta 1886 se obtuvo a través de dos tramos (1899 y 1896-1898) con tres y dos series salariales, respectivamente. Las nuevas medias ponderadas recogieron la participación porcentual de los rubros sobrevivientes. La primera reponderación fue la del año 1899, que contaba con tres series de salarios mineros. La segunda correspondió al tramo 1896-1898, que se construyó a partir de dos salarios. Finalmente, para el período 1886-1895 solo existía un salario, del rubro carbón. El Cuadro 4 entrega el detalle del SMP Minero para 1886-1928.

CUADRO 4. SALARIO MEDIO PONDERADO MINERO, 1886-1928,  
EN PESOS CORRIENTES

1886	1887	1888	1889	1890	1891	1892	1893	1894	1895	1896	1897
0,50	0,50	0,72	1,25	1,24	1,13	1,14	1,17	1,23	1,31	1,90	2,14
1898	1899	1900	1901	1902	1903	1904	1905	1906	1907	1908	1909
2,35	3,18	3,24	3,23	3,27	3,42	4,53	5,13	5,07	5,35	5,26	5,19
1910	1911	1912	1913	1914	1915	1916	1917	1918	1919	1920	1921
5,15	5,64	5,71	5,97	6,40	6,39	6,45	6,35	7,25	7,62	7,32	7,51
1922	1923	1924	1925	1926	1927	1928					
8,47	8,64	9,64	10,25	10,89	11,16	10,20					

Fuente: datos propios, ver descripción arriba.

### *Jornal de Maestranza de Ferrocarriles, 1905-1928 (representando al sector Transporte)*

El sector Transporte contaba con tres series de salarios correspondientes a las secciones de Vía, Transporte y Maestranza de la Red Central-Sur de Ferrocarriles del Estado, pero al ofrecer una cobertura temporal solo para el período 1905-1917, no merecía la pena hacer una media ponderada tan corta. En consecuencia, se escogió el Jornal de la Sección de Maestranza, ya que este permitía cubrir el período más extenso de 1905-1928. La fuente utilizada se detalla en Matus (2012) y los valores se exponen en el Cuadro 5.

CUADRO 5. JORNAL DE MAESTRANZA DE RED CENTRAL-SUR DE FERROCARRILES,  
1905-1928, EN PESOS CORRIENTES

1905	1906	1907	1908	1909	1910	1911	1912	1913	1914	1915	1916
2,14	2,60	4,64	6,21	5,20	5,38	5,75	6,11	6,23	6,95	5,50	5,41
1917	1918	1919	1920	1921	1922	1923	1924	1925	1926	1927	1928
6,13	5,82	6,23	7,44	9,17	9,02	9,74	10,66	11,49	13,44	13,09	12,77

Fuente: datos propios, ver descripción arriba.

*Jornal de Peón Rural, 1886-1928*  
*(representando al sector Agricultura)*

El sector Agricultura fue cubierto a través de un jornal de un peón rural para 1885-1926 y de otros valores que fueron convertidos a jornales. El detalle de las fuentes y las interpolaciones utilizadas se describe en Matus (2012).

Dado el peso del Jornal de Peón Rural, al no existir este salario para 1927 y 1928, aparecía un alza muy abrupta en el JMP Total entre 1926 y 1927. Para llenar esa laguna, la serie rural se extrapoló usando el crecimiento medio ponderado de industria, minería y maestranza en 1927 y 1928 (de 51,3% y -4,6%, respectivamente). El Jornal de Peón Rural 1886-1928 se muestra en el Cuadro 6.

CUADRO 6. JORNAL DE PEÓN RURAL, 1886-1928, EN PESOS CORRIENTES

1886	1887	1888	1889	1890	1891	1892	1893	1894	1895	1896	1897
0,31	0,35	0,40	0,55	0,60	0,35	0,41	0,54	0,60	0,52	0,43	0,47
1898	1899	1900	1901	1902	1903	1904	1905	1906	1907	1908	1909
0,56	0,60	0,60	0,60	0,85	1,10	1,00	0,45	1,00	1,08	1,11	1,14
1910	1911	1912	1913	1914	1915	1916	1917	1918	1919	1920	1921
1,20	1,40	1,50	1,56	1,62	1,70	1,85	2,50	2,72	2,80	2,80	2,80
1922	1923	1924	1925	1926	1927	1928					
3,04	3,29	3,29	3,20	3,54	5,36	8,63					

Fuente: datos propios, ver descripción arriba.

De las cuatro series principales (JMP Industrial, JMP Minero, JMP de FFCC —Transporte— y Jornal de Peón Rural —Agricultura—) se obtuvo un JMP Total para 1886-1928, que también se confeccionó sobre la base de tramos, usando las series supervivientes. En efecto, para 1905-28 se contó con las cuatro series, para 1888-1904 se tuvo a Agricultura, Minería e Industria, para 1929-1930 se contó con Agricultura, Minería y Transporte, y finalmente, para 1886-1887 solo se tuvo a Agricultura y Minería. El JMP Total (nominal) para 1886-1928 se muestra en el Cuadro 7.

CUADRO 7. JORNAL MEDIO PONDERADO, 1886-1928, EN PESOS CORRIENTES

1886	1887	1888	1889	1890	1891	1892	1893	1894	1895	1896	1897	1898	1899	
0,33	0,36	0,92	0,99	0,99	0,77	0,88	1,01	1,00	0,85	0,80	0,94	1,14	1,27	
1900	1901	1902	1903	1904	1905	1906	1907	1908	1909	1910	1911	1912	1913	
1,23	1,26	1,43	1,60	1,61	1,38	1,82	2,01	2,17	2,20	2,34	2,56	2,68	2,67	
1914	1915	1916	1917	1918	1919	1920	1921	1922	1923	1924	1925	1926	1927	1928
2,98	2,88	2,99	3,43	3,59	3,89	4,04	4,23	4,47	4,78	5,08	5,34	5,67	6,68	6,37

Fuente: datos propios, ver descripción arriba.

Para convertir estos salarios a reales se utilizó el Índice General de Precios 1880-1930 (Matus, 2012) con base 100 en 1929<sup>5</sup>. Se escogió este año como hito importante que también se usó para deflactar los valores de la serie de salarios 1928-1975 de Nora Reyes (2017) y permitió empalmar ambas series. Los valores reales se muestran en el Cuadro 8.

CUADRO 8. JORNAL MEDIO PONDERADO REAL, 1886-1928 (PESOS DE 1929)

Año	Jornal real	Año	Jornal real	Año	Jornal Real	Año	Jornal real	Año	Jornal real
1886	2,70	1895	4,31	1904	7,91	1913	5,43	1922	6,49
1887	2,74	1896	4,87	1905	6,14	1914	5,47	1923	6,18
1888	6,45	1897	5,35	1906	6,34	1915	4,72	1924	5,61
1889	6,54	1898	6,51	1907	5,64	1916	4,89	1925	5,39
1890	6,36	1899	5,83	1908	5,41	1917	5,09	1926	6,40
1891	4,75	1900	6,56	1909	5,18	1918	5,24	1927	7,62
1892	5,41	1901	6,50	1910	5,79	1919	4,94	1928	5,96
1893	5,87	1902	7,28	1911	6,07	1920	5,16		
1894	4,79	1903	7,77	1912	6,10	1921	6,43		

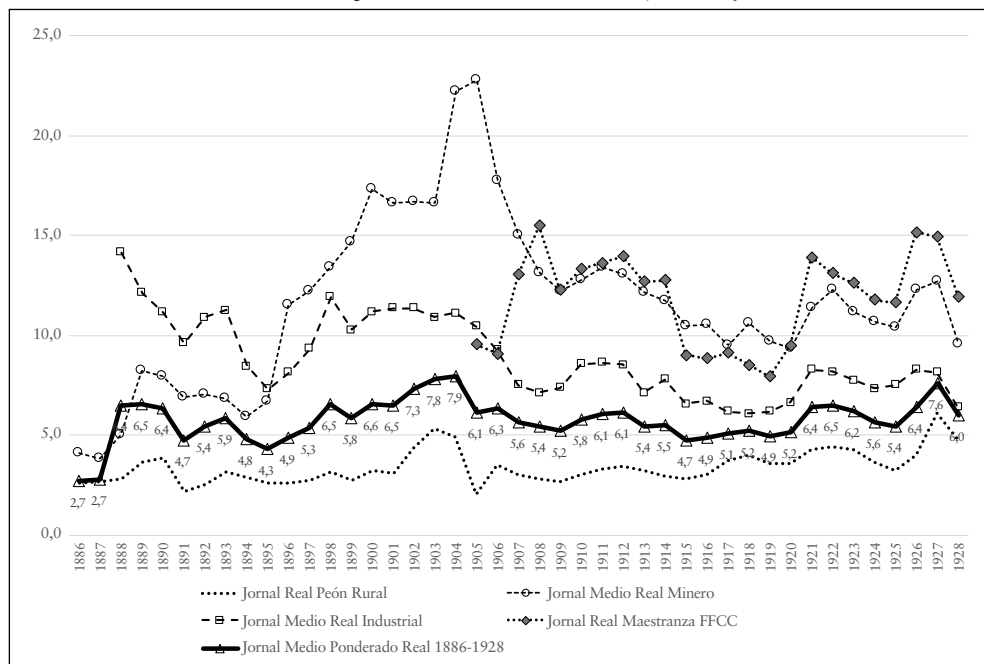
Fuente: datos propios, ver descripción arriba.

<sup>5</sup> A su vez, este Índice General de Precios (IGP) fue el fruto del empalme de dos índices generales de precios, uno para el período 1880-1897 y que contó con un menor número de artículos, y un segundo para el período 1897-1929, que dispuso de un mayor número de artículos. En ambos casos, se trató de precios al por mayor, pero estos fueron procesados como si hubieran sido al por menor, seleccionando solo aquellos artículos cuya presencia fue documentada como parte de los consumos de una familia típica hacia 1928, a través de una encuesta de la Dirección General de Estadísticas y reponderando sus pesos relativos.



Las variaciones del Jornal Medio Ponderado Real, 1886-1928, junto a las de los cuatro jornales que sirvieron de insumo, se expresan en el Gráfico 1.

GRÁFICO 1: JORNAL MEDIO PONDERADO, 1886-1928



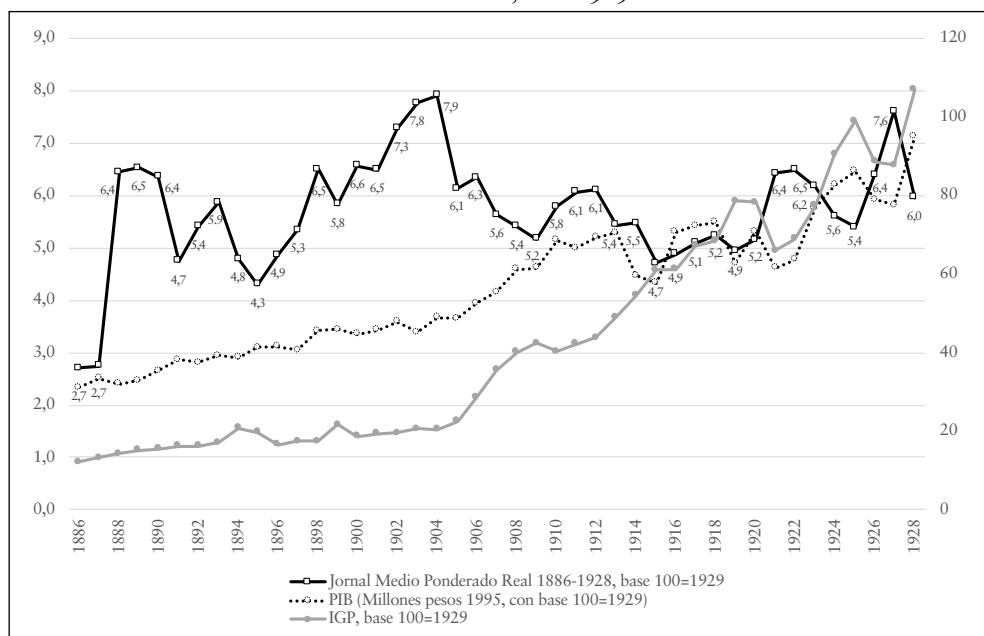
Fuente: datos propios, ver descripción arriba.

## Salarios reales durante el ciclo salitrero (1886-1928)

La evolución de los salarios reales está muy asociada a la fase del ciclo económico. En una fase expansiva en la que el comercio y la inversión promueven la producción, lo normal es que aumente la demanda de trabajo, y en ausencia de restricciones al mercado de trabajo, también se eleve el precio del trabajo. Por el contrario, durante una fase contractiva en la que se inhibe la producción, aumenta el desempleo y descienden los salarios. Como se verá a continuación a través del Gráfico 2, la trayectoria de los salarios reales chilenos entre 1886 y 1928 parece seguir esa pauta, vinculada a turbulencias

internacionales que tuvieron un gran impacto a nivel regional y local, pero a eso agrega el impacto de brotes inflacionarios<sup>6</sup>.

GRÁFICO 2: SALARIOS, PIB E INFLACIÓN (IGP), 1886-1928.  
VALORES BASE, 100=1929.



Nota: Los jornales diarios se expresan en el eje izquierdo, mientras que la inflación (IGP) y el dinamismo económico (PIB) se reflejan en el eje derecho.

Fuente: Cuadros anteriores (datos propios).

En efecto, luego de la victoria en la guerra del Pacífico (1879-1884) hubo un proceso ascendente en todos los sectores productivos, especialmente en la minería, que aparece reflejado en la evolución del JMP Real entre 1886 y 1888 (de \$ 2,7 a \$ 6,4)<sup>7</sup>. Pero luego de un breve interludio de estabilidad entre 1888 y 1890, la crisis financiera

<sup>6</sup> Para los efectos de explicar las dinámicas salariales observadas, los autores decidimos concentrarnos en el rol ejercido por las variables macroeconómicas de crecimiento e inflación, sacrificando la inclusión de otras variables interesantes, como la interacción con las organizaciones de trabajadores, la normativa laboral existente y el grado de conflictividad sindical, que pudieron haber influido en algunas tendencias salariales, y que esperamos incluir en una publicación más extensa.

<sup>7</sup> En cualquier caso, debe recordarse que el Jornal Medio Ponderado de esos años debió depender del Jornal de Peón Rural y del Jornal Medio Minero.

en Londres producida por la situación de *Baring Brothers* a fines de 1890 —que afectó los precios de los productos primarios de todos los mercados emergentes latinoamericanos hasta 1895 (Marichal, 2010)—, pero especialmente los erróneos intentos de reimplantar el patrón bimetálico en 1892 y 1893 y la desafortunada ley de convertibilidad de 1895 (Millar, 1994), generaron una severa reducción de la oferta monetaria que afectó negativamente la balanza de pagos, deprimió las actividades productivas y produjo un escenario contractivo en los salarios, que con una breve alza 1891 y 1893, tendieron a caer entre 1890 y 1895 (reduciéndose desde \$6,4 a \$4,3)<sup>8</sup>.

Posteriormente, la contratación de un importante empréstito para reactivar la economía en 1896 y el nuevo abandono del patrón bimetálico en 1898 reactivaron la economía, lo que, sumado a una mejora sustantiva de los precios de las exportaciones primarias, especialmente desde 1898, reinició una fase expansiva que se sostuvo hasta 1914 y que hizo crecer los salarios desde \$4,3 en 1895 a \$7,9 en 1904, con una tasa de crecimiento acumulado anual de 3,9%. Desafortunadamente, en vez de crecer hasta 1914, los salarios lo hicieron solo durante los diez años que median hasta 1904. Como ha sido comprobado en un trabajo anterior (Matus, 2012), los excesos del período «papelero» incentivaron una agresiva emisión (en 1904, 1906 y 1907) que triplicó la oferta monetaria en 1908. Gracias a otras emisiones posteriores, se produjo un inédito

---

<sup>8</sup> Podría suponerse que las llamadas «combinaciones salitreras» castigaron los salarios entre 1884 y 1910, en tanto habrían reducido la demanda de trabajadores. Pero según los datos quinquenales entregados por la Sinopsis Estadística entre 1880-1884 y 1910-1914, hubo un incremento constante del número de operarios entre esos años (de 5.492 a 46.470), salvo una caída excepcional, como la de 1909 (Anuario Estadístico de Chile, vol. Minería, 1910, período 1904-1916). Por otro lado, las combinaciones tuvieron un éxito muy efímero para restringir la producción entre 1884 y 1910 y esta también creció tendencialmente (González, 2013). En consecuencia, si la producción y los puestos de trabajo salitrero crecieron tendencialmente entre 1880 y 1914, salvo que hayan ocurrido otros episodios muy efímeros y anteriores a 1904 (que se nos escapan, debido a la ausencia de datos anualizados sobre puestos de trabajo entre 1884 y 1903), las combinaciones no parecen haber contraído el número de trabajadores, por lo que tampoco pudieron afectar los salarios salitreros nominales, que, de hecho, tendieron a crecer constantemente entre 1886 y 1929 —salvo entre 1906 y 1910, cuando los factores parecen haber sido otros (Matus, 2012).

crecimiento acumulado de la inflación entre 1906 y 1918 (7,5% anual), que erosionó severamente los salarios desde \$7,9 en 1904 a \$4,7 en 1915, a una tasa anual de -4,6%, especialmente entre 1904 y 1909, en que la caída fue de \$7,9 a \$5,2, decreciendo anualmente en -8% entre esos últimos años.

Mientras tanto, hacia 1914 el estallido de la Primera Guerra Mundial puso fin a la Primera Globalización en el caso de Chile, en la que el crecimiento económico había sido casi continuo, e inauguró un período de sucesivas turbulencias en la economía chilena. De ese modo, hubo un primer desplome entre 1913 y 1915, que contribuyó a que el salario cayera a \$4,7 en 1915. Posteriormente, entre 1915 y 1918 el crecimiento se repuso, pero como la inflación volvió a subir en esos años —siguiendo una tendencia mundial entre 1914 y 1925—, los salarios aumentaron moderadamente (de \$4,7 a \$5,2) y tendieron a caer entre 1918 y 1919, debido a otra inflexión en el crecimiento debida a la falta de demanda para el salitre después de la guerra. Aunque entre 1919 y 1921 la economía siguió decayendo, una caída mayor en la inflación permitió que los salarios reales iniciaran una recuperación que fue significativa (de \$4,7 a \$6,4), aunque no volvió a reponer el nivel de 1904. Posteriormente, a partir de 1921 tendió a predominar una tendencia de recuperación general de la economía, aunque estuvo mediada por una postrera caída entre 1925 y 1927, que se convirtió en alza el último año de 1928. Sin embargo, como la inflación se reanudó con nuevos bríos entre 1921 y 1925, los salarios reales tendieron a caer desde \$6,5 en 1922 a \$5,4 en 1925. Finalmente, a partir de 1925, el establecimiento del patrón oro —junto a otros factores externos negativos— contrajo la economía chilena hasta 1927. Pero gracias a su efecto estabilizador en los precios, el patrón oro también permitió que los salarios crecieran entre 1925 y 1927. En 1927, aunque la economía reinició su crecimiento, el reinicio de la inflación ese mismo año marcó una última caída del jornal en 1928<sup>9</sup>. En términos globales, entre 1915 y 1928

<sup>9</sup> No debe perderse de vista que el Jornal de Peón Rural fue extrapolado desde 1926 a 1928 a partir de la tasa media ponderada de crecimiento de los otros tres sectores productivos, y debido a que esa media consideró una participación porcentual mayor del jornal de maestranza de FFCC (que representa al Sector Transporte), es probable que los valores se hayan estimado al alza, ya que el jornal de maestranza era un salario bastante más calificado.

predominó una recuperación de los salarios, pero dada su enorme volatilidad, la tasa de crecimiento acumulado anual de 1,9% entre tales extremos fue bastante moderada, siendo 1927 el año en que el jornal real (\$7,6) se aproximó más al máximo de \$7,9 conseguido en 1904. Dicho esto, no cabe la menor duda que los salarios reales durante 1886-1928 experimentaron cuatro tendencias bastante dispares. Entre 1886 y 1895 predominó una tendencia a la caída, pero entre 1895 y 1904 los salarios vivieron un ascenso realmente destacado. Lamentablemente, en una tercera fase entre 1904 y 1915 los salarios tendieron claramente a caer, destacándose especialmente el decrecimiento abrupto entre 1904 y 1909. Finalmente, y en una cuarta y última fase, los salarios reales se fueron recuperando, pero sin alcanzar jamás el nivel que habían obtenido en 1904<sup>10</sup>.

De este modo, durante el ciclo salitrero la economía chilena exhibió algunos importantes síntomas de cambio estructural, pero fue incapaz de sostener suficientemente el impulso como para que ese cambio estructural se completara y se manifestara en un proceso de industrialización consolidado. La expansión de todas las actividades productivas elevó el número de puestos de trabajo remunerados en salario en zonas mineras y urbanas y gestó un temprano y genuino mercado del trabajo, en el que los salarios respondieron la tendencia al alza. Pero ya fuera porque las bases de este crecimiento no eran sólidas y no pudieron sostenerlo, o porque en algún momento las políticas monetarias mostraron serias deficiencias, los salarios no pudieron ostentar una firme senda ascendente.

## PERÍODO 1929-1975

El segundo período que analizaremos es una etapa compleja en la historia de Chile, ya que comienza y acaba con dos grandes crisis. En el camino veremos además cómo el alza de precios empieza a hacerse notar a inicios de los cuarenta y se vuelve crítica a mediados

---

<sup>10</sup> Debe también tomarse en cuenta que las variaciones del JMP total están bastante amortiguadas por la participación porcentual significativa del Jornal de Peón Rural (que representa al sector agricultura), que tuvo una participación de 59% durante el período más extendido de 1905-1928.

de la década siguiente. Todos estos factores afectarán fuertemente los salarios y las condiciones de vida de la población.

Los años treinta están marcados por la crisis económica originada en Estados Unidos y que tuvo fuertes consecuencias en el mundo, y especialmente en Chile. A partir de este acontecimiento se produjo un cambio en el ordenamiento del comercio internacional, el cierre de fronteras y el colapso de Estados Unidos, el principal mercado para los productos latinoamericanos en esa época (Ocampo, 2004). Ante esto, los gobernantes latinoamericanos vieron la urgencia de no depender tan fuertemente de las oscilaciones de la economía externa (Meller, 2007). En este escenario Chile adoptó una nueva política económica fundada en la promoción de la industria nacional, primero a partir del uso de los aranceles como barrera para la competencia externa y luego, en 1939, con el establecimiento de la CORFO, a través de una política de fomento en áreas estratégicas y en industrias más intensivas en capital (Sunkel, 2011).

En este apartado presentamos una nueva serie para el período 1929-1975 a partir de una nueva fuente. El objetivo es recuperar y estimar nuevos datos sobre salarios que nos permitan tener una visión más completa de los acontecimientos económicos que vemos en un período marcado por la industrialización, el desarrollo hacia adentro y la búsqueda de cambios estructurales en la economía chilena.

### *Construcción de un salario total medio para 1929-1975*

La nueva serie de salarios que presentamos proviene de las estadísticas levantadas por las instituciones de seguridad social en Chile. La Caja de Seguro Obrero Obligatorio<sup>11</sup> se crea en 1924 a partir de la Ley 4054, que establece a la Caja de Seguro Obrero Obligatorio como la encargada de la totalidad de las cotizaciones de quienes pertenecían al sector obrero (Campos, 1941). A partir de 1952 la institución pasa a llamarse Servicio de Seguro Social (Caja de Seguro Obligatorio, 1952). La Caja de Seguro Obrero (CSO) comienza a publicar datos en 1941 a partir de Anuarios Estadísticos. Estos Anuarios, además de entregar información concerniente a la

<sup>11</sup> Sobre la Caja de Seguro Obrero, ver Campos (1941) y Weitzman (1947).

seguridad social, presentan estimaciones de salarios para el sector obrero. Con el cambio organizacional de 1952 esta función no cambia y el Servicio de Seguro Social (SSS) seguirá publicando las estadísticas salariales de este sector.

Las estadísticas de la CSO y del SSS son la fuente principal de información que se utiliza en la estimación de estas nuevas series salariales, sin embargo, como la publicación comienza en 1941, los primeros datos de salarios que entregan datan de 1939. Para la etapa de 1929-1938 utilizaremos información publicada en los Anuarios Estadísticos de Chile, y que proviene de las estimaciones de ingresos totales que realizaba la seguridad social. En la medida que la información entregada por la Caja de Seguro Obrero recoge las cotizaciones de los trabajadores pertenecientes a todos los sectores productivos, es un indicador que muestra el salario agregado de los/as obreros/as.

### *Salario total medio, 1929-1938*

La estimación de salarios para los primeros años corresponde a la estimación del total de salarios pagados en Chile calculados a partir del pago de las cuotas patronales en ese período. Esta información proviene de los Anuarios Estadísticos de Chile entre 1930 y 1937, para 1938 la información se obtuvo de los Anuarios de la CSO, que entrega datos de salarios totales desde 1936.

Para el cálculo de los salarios por trabajador/a fue necesario obtener primero una estimación del número de cotizantes por año, para eso utilizamos el cálculo de cotizantes realizada por Arellano (1985), a partir del cual se interpolan anualmente los cotizantes hasta 1930, para calcular el salario anual por obrero/a.

El cálculo del salario diario requiere una estimación de la media del número de días trabajados por año, información que se obtiene de los Anuarios de la Caja para 1944-1946, de los cuales se calculó un promedio simple de los días trabajados por año que permite proyectar los días trabajados para el período 1929-1938<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Para el detalle de la metodología ver Reyes Campos (2017). Es posible que llame la atención un pequeño repunte salarial entre 1928-1930, suponiendo que el contexto económico global fue de crisis en esos años. No obstante, la literatura

CUADRO 9. SALARIOS NOMINALES MEDIOS DIARIOS, 1929-1938

Años	Salario anual (pesos)	Salario medio diario (pesos)
1929	1.741,53	6,07
1930	1.694,41	5,91
1931	1.067,09	3,72
1932	910,61	3,18
1933	1.079,87	3,77
1934	1.252,05	4,37
1935	1.476,41	5,15
1936	1.618,07	5,64
1937	1.878,34	6,55
1938	2.033,89	7,09

Fuente: datos propios, ver descripción arriba.

### *Cálculo salario total medio, 1939-1975*

Para la estimación de los salarios entre 1939 y 1975 el método es más directo, ya que los estadísticos de la Caja y del Seguro Social generaron datos de salarios. En el período 1939-1945 los datos se publican en formato semanal, y los años 1939 y 1940 solo entregan información desagregada por género. Esto supone que se debe agregar la información proporcionada para los dos primeros años, pero también que para el período 1939-1975 contamos con salarios desagregados por género, lo que permite tener una mejor visión del nivel de ingreso del período y constatar la importante brecha salarial que existe entre los jornales de obreras y obreros<sup>13</sup>.

La estimación de los salarios semanales se realizó asumiendo que los cálculos de los pagos por licencias consideraban los días no laborales. Este supuesto se basa en evidencia que se desprenden tanto de los Anuarios como de la legislación del momento<sup>14</sup>.

---

disponible sobre el caso chileno es contundente en afirmar que los efectos de la crisis global se vivieron en Chile solo a partir de 1931, lo que se corrobora en el comportamiento del PIB que aparece en el Gráfico 7.

<sup>13</sup> Para más detalle sobre salarios desagregados por género ver Reyes Campos (2016, 2017).

<sup>14</sup> Ver Reyes Campos (2017).



Con la agregación de las remuneraciones por sexo y el cálculo de los jornales diarios, sumados a las estimaciones para 1929-1938, ya es posible construir la serie de salarios diarios nominales medios para el período 1929-1975.

CUADRO 10. SALARIOS NOMINALES MEDIOS DIARIOS, 1929-1975

Salario medio diario			
Años	Total	Años	Total
1929	6,1	1953	110
1930	5,9	1954	147,6
1931	3,7	1955	247
1932	3,2	1956	413
1933	3,8	1957	585
1934	4,4	1958	746
1935	5,2	1959	1.019
1936	5,6	1960	1.190
1937	6,6	1961	1.460
1938	7,1	1962	1.840
1939	8,2	1963	2.350
1940	9,4	1964	3.350
1941	12,1	1965	5.130
1942	14,7	1966	7.030
1943	16,0	1967	9.410
1944	18,9	1968	12.520
1945	23,6	1969	18.270
1946	27,0	1970	24.080
1947	32,8	1971	43.290
1948	40,4	1972	61.100
1949	48,5	1973	190.000
1950	56,0	1974	1.370.000
1951	65,9	1975	5.860.000
1952	82,5		

Fuente: datos propios, ver descripción arriba.

La principal característica que vemos en los jornales nominales se aprecia claramente: su crecimiento constante (Cuadro 10). El período que analizamos está marcado, además de por la industrialización,

por la influencia que tuvo el aumento de precios tanto en la economía como en la política económica, y los salarios nominales reflejan perfectamente el efecto que tuvo la inflación en el país y la vida de las personas.

Para obtener una serie de salarios reales es necesario ajustar los ingresos nominales estimados por un índice de precios que exprese el costo de bienes y servicios en este período. Para esto, utilizamos el Índice de Precios al Consumidor publicado por el Instituto Nacional de Estadísticas a partir de 1928<sup>15</sup>, con año base 1929. Sin embargo, debido a la preponderancia que toma la inflación y la medición del IPC en la economía nacional para el cálculo de los reajustes de remuneraciones, salario mínimo y sueldo vital, aún existe debate respecto del nivel que alcanzaron los precios en la década de los sesenta y setenta. Dado esto, para deflactar la nueva serie de salarios nominales utilizamos la serie oficial del INE solo en el período 1929-1964, etapa en que no existen cuestionamientos sobre la medición de los precios. Para los seis años siguientes (1965-1970) usamos el deflactor de precios del consumo del PIB, que presenta precios finales a consumidores<sup>16</sup>. Para el período final, 1971 a 1975, el IPC incorpora las estimaciones realizadas por Schmidt-Hebbel y Marshall (1981)<sup>17</sup> para 1970-1980<sup>18</sup>. Una vez deflactada la serie con el IPC corregido, los salarios reales presentan el nivel que vemos en el Cuadro 11.

<sup>15</sup> Los datos oficiales provienen de la serie histórica empalmada de 1928-2009 del INE, que se puede encontrar en: [http://www.ine.cl/canales/chile\\_estadistico/estadisticas\\_precios/ipc/series\\_antecedentes\\_historicos/index.php](http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/estadisticas_precios/ipc/series_antecedentes_historicos/index.php)

<sup>16</sup> El deflactor de consumo del PIB tiene una desventaja y es que comprende todos los bienes de consumo finales y no una canasta de bienes como el IPC. Por otro lado, al utilizar el deflactor del PIB para todo el período se obtenía un resultado menos sensible al que se obtenía con la canasta del IPC, cuya robustez es indiscutible para la literatura especializada entre 1928 y 1964. Existe otra estimación alternativa para este período realizada por García y Freyhoffer (1970), no obstante este índice se ha descartado debido a que utiliza precios implícitos en la mayor parte de la canasta.

<sup>17</sup> Una revisión más extendida sobre las ventajas y limitaciones de los índices alternativos se encuentra en Reyes Campos (2017).

<sup>18</sup> Basada en la serie de Yáñez (1978) para 1971-1973.

CUADRO II. SALARIOS REALES MEDIOS DIARIOS, 1929-1975 (PESOS DE 1929)

Salario medio diario			
Años	Total	Años	Total
1929	6,07	1953	5,04
1930	6,23	1954	3,96
1931	3,93	1955	3,60
1932	2,71	1956	4,37
1933	3,08	1957	5,28
1934	3,42	1958	5,08
1935	4,09	1959	5,21
1936	3,99	1960	5,77
1937	4,22	1961	6,46
1938	4,47	1962	6,37
1939	4,81	1963	5,60
1940	5,06	1964	5,77
1941	5,30	1965	6,61
1942	5,11	1966	7,28
1943	5,16	1967	7,75
1944	5,28	1968	7,68
1945	6,13	1969	8,18
1946	5,40	1970	7,61
1947	5,33	1971	10,67
1948	5,62	1972	4,24
1949	5,59	1973	1,87
1950	5,54	1974	2,87
1951	5,29	1975	2,77
1952	5,91		

Fuente: datos propios, ver descripción arriba.

### *Salarios reales durante la industrialización dirigida por el Estado (1929-1975)*

Una de las principales características de la serie de salarios del período que estudiamos tiene que ver con la influencia que tuvieron eventos económicos en los niveles de ingresos. La serie se inicia y termina con una crisis que afecta de gran manera el monto de los salarios medios de los trabajadores. Es también una crisis la que

divide nuestros períodos de análisis, y la que promueve debates y reflexiones en torno a la supervivencia del modelo de producción instaurado a inicios de los treinta (Pinto, 1959).

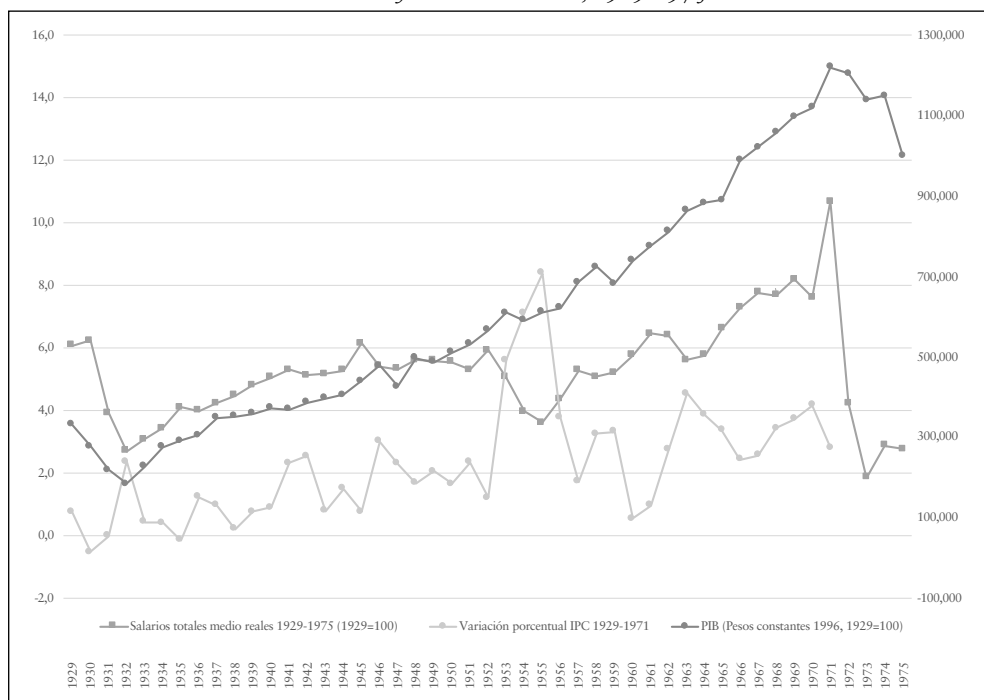
El abrupto comienzo que tienen tanto la serie nominal como la real de remuneraciones coincide con una de las crisis más conocidas del siglo XX, la Gran Depresión. La importancia de este fenómeno en Chile lo convierte en un punto de inflexión en la historia económica nacional, ya que los efectos de la crisis impulsaron un cambio del modelo de producción que va a predominar durante los próximos cuarenta años. Hasta la Gran Depresión el modelo de crecimiento chileno estuvo fundado en las exportaciones minerales, haciéndolo altamente dependiente de los eventos externos (Ellsworth, 1945). Fueron las consecuencias de esta dependencia a los vaivenes de la economía internacional las que hicieron pensar en un cambio que potenciara el crecimiento económico hacia adentro, fomentando el desarrollo industrial y el mercado nacional (Sunkel, 2011).

La gran caída de ingresos que se da en estos años es uno de los primeros hitos trascendentales para los salarios reales en el siglo XX, debido al dramatismo con que se desploman. Las remuneraciones de obreros terminan la década de los veinte de manera muy positiva, ya que logran un gran crecimiento en los años 1929-1930. El principal incremento ocurre en el año 1929, en el que los salarios medios se ubican en \$6,1; el año siguiente, ya en plena crisis depresiva en los centros económicos, los salarios vuelven a subir situando los salarios en \$6,2, uno de los niveles más altos del período que solo volverá a ser alcanzado treinta años más tarde. Es interesante constatar que el incremento que existe en 1930 es producto de la caída en los precios que se genera por la crisis, ya que el producto sí da cuenta en 1930 de las malas expectativas externas.

Aunque el efecto de la crisis sobre los jornales no fue instantáneo, sí fue muy radical. Las remuneraciones bajan de manera abrupta a partir de 1931 y mantienen su descenso el año siguiente, siendo solo a partir de 1933 que los salarios comienzan a recuperarse. El camino es prácticamente el mismo que toma el crecimiento del producto, el que también comienza a recuperarse en ese año. En 1931 los salarios retroceden hasta \$3,9, pero 1932 se convierte en el peor año de la Gran Depresión para los trabajadores/as, cuando los ingresos medios

llegan solo a \$2,7. Esto supone una caída acumulada de 56,5% en dos años, y una tasa de descenso de 34,1% anual hasta 1932. Como podemos ver, en dos años los salarios perdieron más de la mitad del valor que tenían en 1930.

GRÁFICO 3: SALARIOS Y PIB, 1929-1975



Fuente: para salarios, datos propios, ver descripción arriba. Para PIB, Díaz et al 2016.

Una segunda etapa comienza en los años 1932-1955 y supone el inicio del modelo industrializador, a partir de la aplicación de políticas de sustitución de importaciones, que luego y con la creación de la CORFO, se potenciará con medidas para un crecimiento industrial más diversificado.

La economía chilena tardó décadas en recuperarse de la Gran Depresión, pero French-Davis y Muñoz (1990) consideran que hasta los años cincuenta el crecimiento de la industria permitió contrapesar la baja en el comercio internacional. Durante los primeros diez años, el mayor crecimiento se da principalmente en la industria ligera o

tradicional, con la producción textil como motor principal (Muñoz, 1968; Pinto, 1959). Esto permite que, a partir de 1933, comience también un crecimiento constante de los salarios. La mejora inicial será mínima, pero los ingresos saldrán del fondo al que llegaron; sin embargo, la recuperación será lenta y solo en 1945 alcanzarán el nivel con que terminan el ciclo anterior, a fines de los años veinte. Entre 1932 y 1939 los salarios crecerán a una tasa de 8,5% anual, velocidad que tenderá a bajar en los años siguientes. Si consideramos el punto más alto de este período, en 1945, la tasa de crecimiento entre 1932 y este último año es de 6,5%, lo que muestra que el impulso del incremento de los salarios es más fuerte en los primeros años y comienza a disminuir a partir de 1939.

En el período siguiente, cuando destaca una mayor intervención del Estado en el fomento fabril<sup>19</sup>, comienza una etapa de diversificación hacia la industria pesada, más intensiva en capital y con mayor productividad. Sin embargo, a partir de 1939 las remuneraciones tenderán al estancamiento, cuyo período más profundo comienza en 1946, esto parece ser consecuencia de los signos de inflación que empezarán a aparecer en la década de los cuarenta, ya que no vemos esa ralentización de los ingresos en el crecimiento del producto total. Las remuneraciones tuvieron un incremento acumulado de 12,2% durante los siete años que van de 1939 a 1946. De aquí en adelante, con sus altos y bajos, los salarios crecerán magramente e incluso retrocederán. La excepción la marcan los salarios de las mujeres, que comienzan el período ubicados en un 0,5 de los masculinos, sin embargo, en el período de recuperación y posteriormente durante el estancamiento crecerán más rápidamente que los salarios de los obreros. Entre 1939 y 1946 los salarios femeninos crecerán a una tasa acumulada de 22,3% frente a un 8,2% de los hombres. En los años posteriores la tendencia es más clara, ya que los salarios de las obreras crecen poco, un 2,8% acumulado, pero se incrementan, en un período donde los jornales masculinos caen un 2,5% entre

<sup>19</sup> En 1939 se crea la Corporación de Fomento a la Producción, CORFO, organización que toma el liderazgo de la estrategia de desarrollo industrial adquiriendo distintos grados de importancia durante todo el período de desarrollo hacia dentro. Sus funciones comprendían la planificación de las áreas de desarrollo, la participación en industrias consideradas claves y el financiamiento.

1946 y 1951, lo que supone que en 1951 llegarán a ser un 0,6 de los jornales de obreros.

Las remuneraciones desagregadas nos dan una idea del estancamiento de los años anteriores a la crisis inflacionaria. Obviando el repunte de 1952, que solo parece ser el último impulso antes de la gran caída de los años posteriores, el estancamiento se extiende durante 1946-1951, los ingresos entre estos años caerán un 2,1% y si evaluamos todo el período veremos que entre 1939 y 1951 tampoco se observan mejores posibilidades, con una tasa anual de incremento de los salarios de 0,8% durante estos doce años, es decir, un crecimiento mínimo. El año 1952 será el último año de salarios positivos; si incorporamos este año existe una mejor perspectiva, ya que la tasa de crecimiento se duplica y llega a 1,6% anual (1939-1952), lo que mejora el promedio, pero no alcanza para ocultar el mal comportamiento que tuvieron los salarios en esta etapa.

En estos años vemos que los jornales actúan independientes del ciclo económico, comportamiento que se verá reforzado en los años cincuenta, cuando la gran subida de precios solo afecte levemente al producto interno frente a lo que será la primera gran crisis de salarios de este período en 1953-1955. En el Gráfico 3 podemos apreciar la gran desconexión que existe entre el ritmo del crecimiento económico y el de los salarios en estos años, divergencia que solo se acrecentará con los años.

Así, en un período donde vemos una pequeña baja en 1954 en el dinamismo de la economía chilena, el poder de compra de los salarios disminuye en 1953 y el incremento de precios se vuelve crítico en 1955, cuando los ingresos alcanzan su punto mínimo: \$3,6. En esta ocasión el descenso es menos abrupto que durante la Depresión y no llega al piso de 1933, pero igualmente la pérdida de valor real caerá a una tasa de 15,2% anual entre 1952-1955. Los cincuenta serán una etapa decepcionante para los jornales obreros, luego de la caída que se produce en la primera mitad de la década, los cinco años siguientes solo estarán dedicados a recuperar lo perdido. En esta etapa los salarios de las mujeres también se verán afectados y caerán por efecto de la inflación para ubicarse al nivel de inicio: un 0,5 de los masculinos en 1955.

Ante la crisis, Ibáñez implementa algunas de las políticas antiinflacionarias recomendadas por la misión Klein-Saks durante 1955-1957, pero el resultado de esta intervención es una contracción de la economía (Mamalakís, 1976), que sumada al control de los reajustes salariales genera un aumento del descontento de los/as trabajadores/as.

No obstante, las medidas logran controlar en parte la inflación y en 1956 comienza un nuevo ciclo de recuperación. Así, entre 1955 y 1961 los salarios se incrementan un 79,4%, a una tasa de 10,2% anual. Todo esto en un contexto de crecimiento del PIB que se expande hasta 1958 y cae levemente al año siguiente para volver a crecer. En esta década también, es cuando se hace evidente que los salarios no crecerán necesariamente en consonancia con los ciclos económicos y que esta falta de coincidencia en el ritmo de crecimiento sumada a los grandes incrementos de precios que se generan, serán los factores preponderantes para entender el comportamiento de los salarios en este período.

En términos de política económica, el principal cambio que veremos en los primeros años de los sesenta es el levantamiento de las restricciones a la importación, donde las tasas y normas de depósitos fueron modificadas con miras a liberar el comercio (Ffrench-Davis et al., 2003). Pero, como es tradición en la economía chilena, el mayor impulso proviene de un mejoramiento de los sectores agrícolas y mineros, y de una expansión del sector externo<sup>20</sup> a partir de 1959, que junto al aumento de las importaciones, permiten un gran desarrollo industrial hasta 1967 (Mamalakís, 1976). Así, las condiciones cambian a partir de los años 1960, cuando se produce un incremento claro de los ingresos. Esta inflexión en la tendencia comienza en 1961 (\$6,5), así, por primera vez desde la crisis de los cincuenta, los salarios medios superarán en este año los \$5,9 con que termina en 1952 el período de estancamiento, y también el máximo de 1930 (\$6,2).

<sup>20</sup> Según Pinto (1959), este período de aumento de la incidencia del sector externo se divide en dos etapas, la primera mitad de la década estaría más marcada por el endeudamiento externo y la segunda por la bonanza de las exportaciones de cobre (Pinto, 1959).



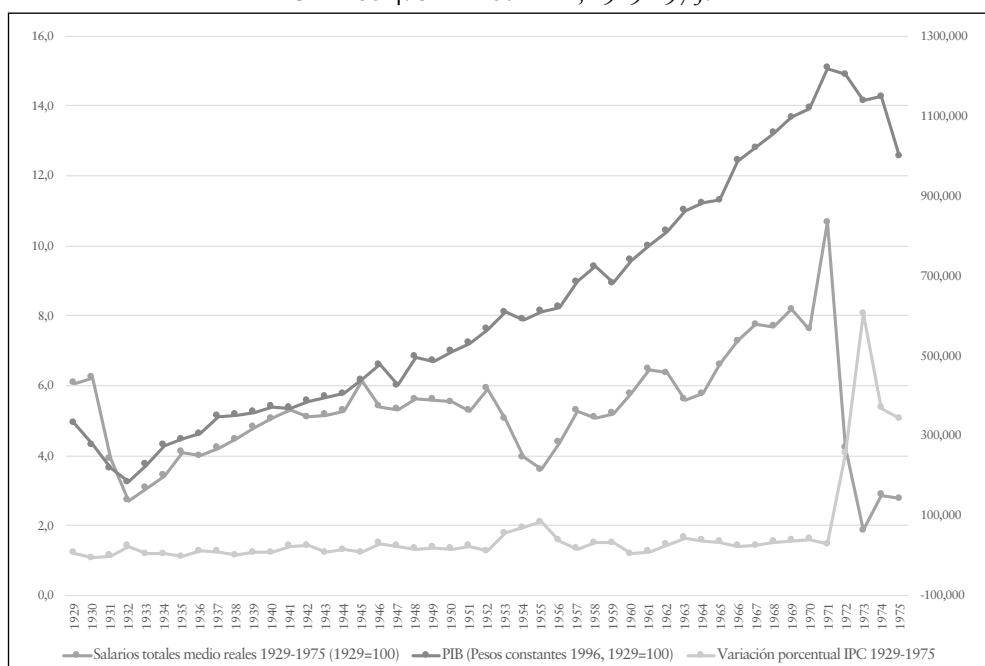
No obstante, el incremento de salarios se detiene en 1962, cuando la política de rápida liberalización del comercio produce un gran incremento de importaciones y una fuga masiva de capitales, y se convierte en una crisis de balanza de pagos a fines de 1961 (Ffrench-Davis et al., 2003). El deterioro de la balanza de pagos supone un rebrote de inflación, un aumento de la deuda y un retorno a un modelo de comercio exterior parcialmente cerrado (Mamalakakis, 1976). Pese a la disminución de los jornales que vemos en estos años, la senda de crecimiento se retoma en 1964 y no se detiene hasta 1971.

Las estimaciones muestran que el incremento salarial entre 1964 y 1971 llega a una tasa de 6,8% anual. Pero, aunque este gran crecimiento sorprende, es necesario hacer una acotación respecto a los salarios de este último año: el incremento total en 1971 está marcado por un gran aumento de los salarios mineros, muy lejano de la tendencia de los años anteriores y también del nivel de incremento del resto de los sectores<sup>21</sup> (Reyes Campos, 2017). Es por esto que, para tener una visión más acotada a la capacidad de compra de la media de los salarios del sector, es mejor circunscribir el período de crecimiento rápido a 1964-1970, donde las remuneraciones aumentan a una tasa de 4,7% anual. Pero, sea que se considere 1970 o 1971, los incrementos de este período son un cambio importante. Desde 1964 se puede ver por primera vez un aumento constante y por sobre las puntas antes mencionadas, es decir, a partir de ese año se supera no solo el nivel alcanzado al final del ciclo anterior de exportaciones, sino también los excepcionales ingresos que se registran en 1929 y 1930. Esto supone que por primera vez en la serie real las remuneraciones crecen, ya no como resultado de la recuperación de una crisis, sino que aumentando el poder de compra del sector obrero. No obstante, esto sucede pasados treinta y cuatro años de la Gran Depresión y veinticinco años después de la institucionalización de la CORFO.

<sup>21</sup> Entre 1970 y 1971 los salarios mineros crecen un 118%, mientras los ingresos de los demás sectores tienen comportamientos mixtos. Los jornales del sector comercio perderán un 0,5% en el mismo año de la gran expansión de salarios, y la construcción crecerá solo un 3,3%. Para el resto de los sectores, el mayor crecimiento lo tendrá la agricultura, con un 12%.

Los salarios de las mujeres también tendrán un mejor comportamiento a partir de la década de 1960, crecerán más rápido que los masculinos durante la recuperación de la crisis, lo que les permite ubicarse en 1960 nuevamente en un 0,60 respecto a los jornales de los hombres, nivel que mantendrán en los años siguientes con algunas altas y bajas en el diferencial, pero siempre en torno a los 0,60, hasta el final del período.

GRÁFICO 4: SALARIOS Y PIB, 1929-1975.



Fuente: como en gráfico 3.

Si 1971 fue año de la bonanza en términos de ingresos y producción, los dos años siguientes se convertirán en años de grandes ajustes que supondrán una pérdida dramática de los salarios del sector obrero. El gran incremento del gasto, en gran parte financiado con emisiones —como en los primeros veinte años del desarrollo hacia dentro—, junto al incremento del déficit fiscal y el déficit de la balanza de pagos ralentizaron las posibilidades de la economía,

y presagiaron el gran rebote de inflación que surge en 1972 y se incrementa aún más en 1973 (Meller, 2007).

Los salarios en sus años finales dan cuenta de la profunda crisis económico-política por la que pasa el país. En el período 1972-1975 vemos que los efectos de la inflación y la crisis económica se hacen presentes tanto en la serie de salarios como en el producto interno bruto. En 1972 y 1973 la presión inflacionaria acumulada desde los cuarenta hace que se produzcan dos grandes brotes que recortan drásticamente los jornales. Entre 1970 y 1973 los salarios caen un 75,5% acumulado, llegando a \$1,9 (un 31,1% menos que en 1932), y en los años siguientes hay un pequeño repunte que los ubica levemente sobre el nivel del peor año de la Gran Depresión. El nivel de la caída y la magra recuperación dan cuenta de los efectos que tuvo la crisis económica y política. El golpe cívico-militar y su intervención en el manejo del país no evitan que la acumulación de incrementos de precios se mantenga, y que la capacidad de compra de la población siga estando mermada hasta el final del período de análisis.

## PERÍODO 1976-2009

El comportamiento de los salarios reales en Chile entre 1976 y 2009 se explica más por factores internos que externos. En efecto, si bien en 1973 y 1979 se esperaba que la economía chilena hubiera sido bastante castigada por las dos crisis del petróleo que se dieron en esos años, fueron probablemente las circunstancias políticas internas por las que pasaba el país la que impusieron su impronta a la trayectoria económica en general, y en específico, a los salarios. La aplicación de un nuevo modelo de crecimiento por parte de Pinochet a partir de 1976, caracterizado por una extrema apertura externa y una intensa liberalización del sistema financiero, arrojó una recuperación general hasta 1981, permitiendo que los salarios tendieran a recuperarse muy parcialmente de la enorme caída que habían sufrido hasta 1973. Visto así, cuando la segunda crisis del petróleo castigó a la economía mundial en 1979, la economía chilena se venía reincorporando de su situación de postración.

Pero la adopción exagerada de un enfoque de equilibrio de la balanza de pagos basado en la fijación cambiaria incentivó la formación de fuertes desequilibrios en las economías latinoamericanas, incluyendo a Chile, que quedaron al desnudo en 1982, con la imposibilidad de pagar su deuda externa. De tal modo, entre 1982 y 1985 la economía chilena vivió una fuerte contracción en su PIB, y de modo inevitable, esto volvió a castigar los salarios, antes de que estos consolidaran una recuperación respecto a 1973. El reemplazo del equipo económico más extremadamente liberal por otro de corte más pragmático en 1985 por parte de Pinochet sentó las bases de la recuperación entre 1986 y 1989, lo que también promovió un leve ascenso salarial hasta ese último año, aunque aún muy por debajo del nivel alcanzado en 1969.

Con la llegada al poder de la Concertación de Partidos por la Democracia en 1990, la economía chilena vivió una permanente mejora, que fue interrumpida muy levemente por la crisis tequila de 1995 en México, por la crisis asiática y la llamada crisis punto.com en 1997 y por la reciente crisis de activos tóxicos que comenzó en EE.UU. el 2008. El resultado fue un ascenso casi ininterrumpido de los salarios reales chilenos entre 1990 y 2009, al tal punto que, en ese último año, por primera vez superaron el nivel alcanzado en 1969.

### *Estimación de la serie de salarios totales 1976-2009*

Las series de salarios estimadas hasta 1975, como se desprende de la metodología, se basan en salarios obreros, ya que la distinción entre salarios del sector obrero y de empleados/as es importante en el análisis histórico de los cambios económicos, pero especialmente en los períodos estudiados. Sin embargo, esta categoría que fue fundamental durante gran parte del siglo XIX y XX comienza a desvanecerse a fines del mismo siglo, cambio ligado a las transformaciones en el mercado del trabajo que con el tiempo han eliminado la distinción que se hacía entre obreros/as y empleados/as. Es por esto que a partir de la década de 1980 no es posible acceder a mediciones que entreguen datos oficiales desagregados por esta categoría, y solo se puede acceder a índices de remuneraciones totales, que no

discriminan la calidad de obrero o empleado. Debido a esto, para la estimación de la parte final de la serie, las variaciones utilizadas corresponden en su mayoría a la media del total de los salarios de la economía.

No obstante, se ha buscado mantener la estimación de salarios enfocada en el sector obrero la mayor cantidad de años posible, por lo que se ha utilizado hasta 1982 un índice desagregado solo de salarios. Así, el período 1976-1982 se estimó a partir del Índice de Salarios y Sueldos. Este índice comienza a publicarse en 1959 y a partir de 1963 entrega índices parciales por sector y también para salarios y para sueldos independientemente. Para los años siguientes, 1983 a 2009, se utilizó para el cálculo la serie de salarios totales de Díaz et al. (2016), que considera como base las series del Índice de Remuneraciones según Actividad Económica, del Índice General de Remuneraciones y de Costo de la Mano de Obra por hora y del Índice General de Remuneraciones, del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

Por otra parte, estas dos series nominales fueron deflactadas por un índice de IPC alternativo, ya que como señalamos anteriormente, existe un serio cuestionamiento a la serie oficial de IPC del INE para los años finales de la década de 1970, dado el control de precios y el alto nivel de inflación en el período. El IPC alternativo que utilizamos incorpora las variaciones del índice calculado por Schmidt-Hebbel y Marshall (1981) para el período 1971-1980<sup>22</sup>. A partir de 1981, la serie alternativa de IPC vuelve a construirse sobre la base de las variaciones de precios oficiales publicadas por el INE. Obtenidas las series reales de salarios, calculamos las variaciones anuales salariales para 1976-2009. Estas variaciones aplicadas a la serie de jornales 1886-1976, nos permiten obtener el nivel de los salarios para el período final de la serie total de salarios, que se presenta en el Cuadro 12.

---

<sup>22</sup> Para efectos de este trabajo no se incluyó un gráfico que muestre la brecha entre la serie oficial del INE y la corregida de Schmidt-Hebbel y Marshall para el período 1964-1980, pero se incorporará en un próximo trabajo con mayor profundización metodológica.

CUADRO 12. SALARIOS REALES MEDIOS DIARIOS, 1976-2009 (PESOS DE 1929)

Salario medio diario (pesos)			
Años	Total	Años	Total
1976	3,79	1993	5,45
1977	3,95	1994	5,94
1978	4,22	1995	6,23
1979	4,65	1996	6,53
1980	4,84	1997	6,69
1981	5,32	1998	6,90
1982	4,64	1999	7,14
1983	4,28	2000	7,19
1984	4,18	2001	7,37
1985	4,13	2002	7,49
1986	4,29	2003	7,69
1987	4,23	2004	7,73
1988	4,59	2005	7,83
1989	4,51	2006	8,04
1990	4,54	2007	8,01
1991	4,89	2008	8,11
1992	5,24	2009	8,75

Fuente: datos propios, ver descripción arriba.

*Salarios reales durante los periodos de «neoliberalismo extremo» (1976-1989) y de «crecimiento con equidad» (1990-2009)<sup>23</sup>*

En los salarios chilenos ha predominado una tendencia de crecimiento entre mediados de la década de 1970 y fines de la década de 2000. Pero visto en el largo plazo, en 2009, al final de todo el período, el jornal era apenas un poco mayor al que se había alcanzado en 1969 (\$8,7 vs \$8,2 respectivamente). Dicho de otro modo, solo al final de la experiencia económica y política que vivió el país con los gobiernos de la Concertación se pudo obtener un nivel

<sup>23</sup> Para etiquetar ambos períodos se ha usado la tipología general utilizada por Ffrench-Davis (2014).

salarial equivalente al que se tenía a fines del gobierno de Eduardo Frei Montalva.

Por otro lado, una primera imagen de crecimiento predominante durante este período esconde dos momentos muy diferentes entre sí, que dejan en evidencia que las fuerzas que periódicamente han castigado las remuneraciones de los trabajadores chilenos solo han logrado ser domesticadas en las últimas tres décadas (1987-2017). En efecto, el nivel mostrado por los salarios entre 1976 y 1986 dan forma a un subperíodo claramente negativo, especialmente si se considera el catastrófico derrumbe que sufrieron entre 1971 y 1973 —y que se expresa en que el jornal de 1975 era de \$2,8, el mismo que existía hacia 1932, en lo peor de la Gran Depresión— y las consecuencias de largo plazo de la crisis de la deuda entre 1982 y 1986. Examinemos con más detalle cada uno de estos momentos.

En primera instancia, los salarios experimentaron una importante recuperación entre 1976 y 1981 (de \$3,8 a \$5,3), aunque esta fue muy insuficiente si se considera el nivel de \$8,1 ostentado en 1969. Así y todo, fue una recuperación no desdeñable y puede ser explicada a grandes rasgos por el Gráfico 5. Aquí es posible ver que la recuperación salarial hasta 1981 tuvo como trasfondo una tendencia de crecimiento del producto (de 0,1 en 1976 a 1,4 en 1981, con base en 2009 = 100) y de una caída muy considerable de la inflación anual (de 174% en 1976 a 9,5% en 1981). De tal modo, podría decirse que al crecer la actividad económica del país durante esos años —que algunos precipitadamente llamaron «milagro chileno»—, aumentó la demanda de trabajo<sup>24</sup> y eso impulsó un crecimiento nominal de las remuneraciones. En paralelo, al caer de modo tan radical la inflación, esos salarios ganaron en poder adquisitivo.

Pero las mismas fuerzas que explican una leve recuperación salarial hasta 1981 respecto al nivel de 1969, también son útiles para explicar lo sucedido entre 1982 y 1986, lo que vino a poner en tela de juicio el logro anterior. En efecto, el severo endeudamiento privado generado por un enfoque de equilibrio adoptado en 1979, basado en la fijación cambiaria y la excesiva permisividad brindada al sector

<sup>24</sup> El desempleo oficial se redujo de 17% en 1980 a 15% en 1981 (Jadresic, 1986), mientras que los salarios reales, con base 100 en 1980-81, habrían subido desde 89 a 111 en esos mismos años (Meller, 1992).

financiero, ante una severa alza del tipo de cambio en EE.UU., dejó al desnudo la vulnerabilidad de la cuenta corriente de la balanza de pagos. Ante una contracción tan severa de la demanda externa y de los flujos de entrada en la cuenta financiera, a Pinochet no le quedó otra opción que devaluar el peso para recuperar el equilibrio comercial y hacerse cargo de la deuda privada (Ffrench-Davis, 2014). Esta contracción general del PIB fue muy severa en 1982, pero fue cediendo en los años siguientes, de modo que hacia 1985 la economía mostraba señales de una recuperación importante. Sin embargo, la inflación, que había venido decayendo hasta 1981, volvió a elevarse hasta 1985, castigando el poder adquisitivo de los salarios, que en términos reales decayeron desde \$5,3 en 1981 a \$4,1 en 1985. En consecuencia, el desempeño insatisfactorio de los salarios reales en Chile entre 1976 y 1985 obedece a una dinámica de crecimiento abortada por la crisis de la deuda de 1982, que habría originado importantes niveles de desempleo y caída en los salarios nominales, pero también a un leve resurgimiento de la inflación en esos años.



GRÁFICO 5: JORNALES, PIB E INFLACIÓN, 1976-2009



Nota: La inflación (IPC) y el dinamismo económico (PIB) se reflejan en el eje izquierdo, mientras que los jornales diarios se expresan en el eje derecho.

Fuente: como en gráfico 3 y 4.

El segundo momento exhibido por la dinámica salarial refleja un claro y prácticamente ininterrumpido proceso de crecimiento entre 1986 y 2009. Esta tendencia, que se mantiene hasta hoy, podría explicarse siguiendo la misma lógica ya usada. A partir de 1986 la recuperación de la economía se hizo más marcada y no volvió a enfrentar serios retrocesos, tal como se expresa en el Gráfico 5, mientras que, al mismo tiempo, se lograron algunos esfuerzos por reducir la inflación, aunque de un modo inconstante hasta 1990. Esto se explica por el abandono del enfoque de equilibrio de la balanza de pagos sobre la base de la fijación cambiaria, a la conversión de la deuda privada en deuda pública, a la elevación transitoria de aranceles, a un limitado repunte del gasto público, especialmente en planes de empleo de emergencia (PEM-POJH), y a una inusual intervención del

Estado. Todo esto fue puesto en marcha por un equipo económico que se distanció de las propuestas más extremas de los Chicago Boys y que se caracterizó por un elevado pragmatismo.

Al calor de estas severas correcciones al enfoque monetarista, la actividad volvió a recuperarse, el nivel de desempleo bajó de los elevados niveles en que estaba y dada una recuperación de los salarios nominales y a una leve tendencia descendente en la inflación, los salarios reales volvieron a repuntar, aunque aún muy modestamente, desde \$4,3 en 1986 a \$4,6 en 1988, para estabilizarse en torno a \$4,5 en 1990. Pero, sin duda, fue a partir de 1990 cuando los salarios comenzaron a exhibir una pendiente ascendente mucho más marcada, que se refleja en el Gráfico 5 hasta 2009, en que alcanzaron el valor de \$8,7, superior al de \$8,2 alcanzado en 1969, y que ha continuado de modo sostenido hasta hoy<sup>25</sup>. Esta época favorable a los salarios chilenos puede atribuirse a una combinación virtuosa y atípica de dos dinámicas. Por una parte, a partir de 1990 se registró un crecimiento constante del PIB, que revela una expansión constante de actividades productivas demandantes de trabajo. Sin duda, eso explica una estabilización del desempleo a un nivel bastante bajo y una tendencia al crecimiento sostenido de los salarios nominales. Si esto ya era positivo, se vio potenciado por una caída constante de la inflación hasta 2006, año en que apenas repuntó un poco, pero luego volvió a caer. En consecuencia, desde 1990 hasta 2009 los salarios reales iniciaron un ciclo expansivo muy importante, que se convierte en el más largo en la historia económica documentada del país, dado que consta de veintisiete años casi ininterrumpidos. Visto de otro modo, hacia 2009 los salarios chilenos pudieron romper su umbral histórico (en torno a \$8,2 si se considera que el auge de \$10,7 en 1971 era absolutamente insostenible), y desde 2009 hasta 2017 han exhibido un crecimiento neto que los sitúa como los más elevados en el tiempo.

Finalmente, a la hora de explicar la convergencia virtuosa de crecimiento económico con crecientes salarios nominales y muy baja inflación, cabría señalar que la clave ha residido en dotar de

<sup>25</sup> Al menos si se sigue el índice general de remuneraciones y costo de la mano de obra, INE (base 2009=100), que muestra un alza desde 111,7 en enero de 2010 a 132,6 en junio de 2017.

mayor estabilidad al impulso productivo sobre la base de una mayor diversificación de los mercados externos y con una gama mucho más variada de productos, pero al mismo tiempo, en la adopción de una institucionalidad económica que ha propiciado un entorno más acogedor para la inversión, un manejo hábil de una regla fiscal, el uso de estabilizadores automáticos en la esfera fiscal y providencias cada vez más sofisticadas para evitar la irrupción de desórdenes monetarios, como abruptas fluctuaciones cambiarias, movimientos bruscos en la cuenta financiera, y por cierto, impulsos inflacionarios que eran tan comunes en el pasado, incluso reciente.

### TRAYECTORIA SECULAR DE SALARIOS REALES CHILENOS, 1886-2009: BALANCE GENERAL<sup>26</sup>

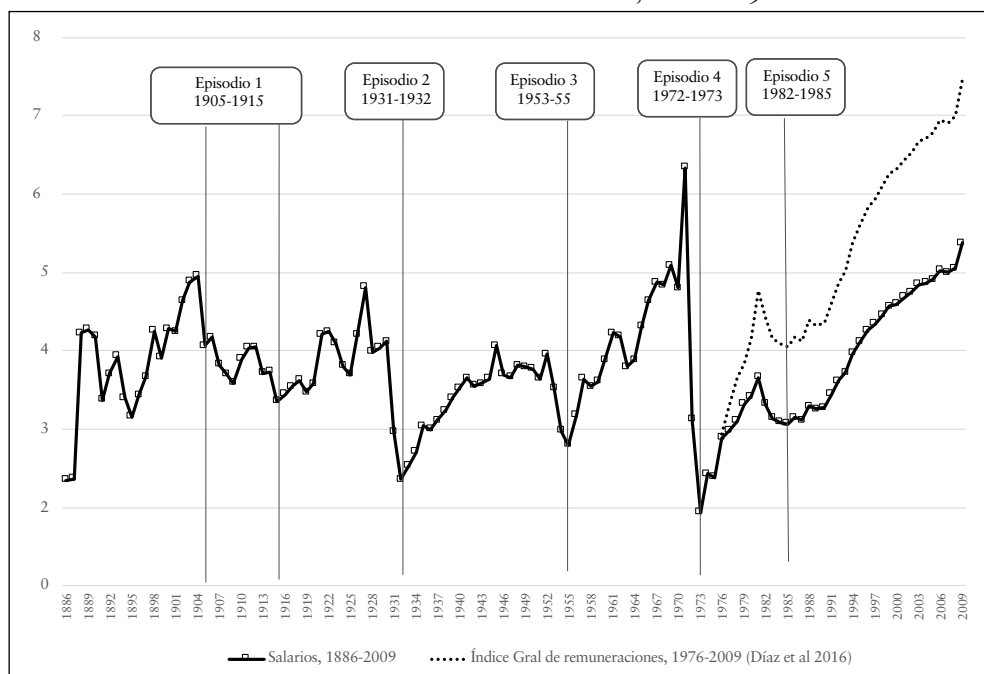
La evolución secular de los salarios reales en Chile desde 1886 a 2009 presenta rasgos muy llamativos, que se expresan en el Gráfico 6 y que serán examinados a la luz de los tres grandes modelos de crecimiento que caracterizan todo el período: a) Ciclo salitrero (1880-1930), b) Intervención estatal e industrialización (1938-1970) y c) Neoliberalismo extremo (1976-1989), seguido por el llamado período de crecimiento con equidad (1990-2009)<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> La serie de salarios reales 1886-2009 fue fruto del empalme a través del método de tasas de crecimiento de las series reales de 1886-1929, 1929-1975, 1975-2009, contemplando un año bisagra en cada uno de los casos. En consecuencia, no contemplamos construir una serie de precios para todo el período. Por otro lado, ambos años bisagras (1929 y 1975) no fueron años de quiebre importante en la economía chilena. Finalmente, dadas las restricciones de espacio debimos sacrificar las referencias más detalladas del índice de precios para todo el período 1886-2009.

<sup>27</sup> Para delimitar estos modelos de crecimiento se han tomado las cotas temporales en que efectivamente predominaron estas políticas y en ellos no se han incorporado aquellos años donde su aplicación fue tenue (1932-1938; 1973-1975) o muy extrema (1970-1973).

GRÁFICO 6: SALARIOS REALES DIARIOS, 1886-2009



Fuente: datos propios, ver descripción arriba.

En orden de importancia, lo primero que captura la atención es su elevada fluctuación y discontinuidad. En efecto, tanto si se toma el primer período, que abarca casi totalmente al ciclo salitrero y que se extiende entre 1886 y 1930, como si se toma el período entre 1938 y 1975 —que corresponde en lo grueso a la llamada fase de industrialización dirigida por el Estado (IDE)—, o el último período entre 1976 y 2009 —que puede adjudicarse a la etapa de neoliberalismo extremo, seguida por la políticas de crecimiento con equidad—, ninguno de ellos logró disfrutar de un crecimiento sostenido de los salarios.

Durante el ciclo salitrero la tendencia de ascenso que se venía dando hasta 1904 dio paso a un primer episodio de caída que se prolongó entre 1905 y 1915, debido a una inflación monetaria y el temprano impacto del estallido de la Primera Guerra Mundial, y luego hubo una recuperación parcial que no pudo completarse a causa de la contracción generada hasta 1927 por la reimplantación

del patrón oro (1925). Posteriormente, los salarios reales sufrieron un segundo episodio de implacable retroceso hasta 1932, a causa de los efectos de la Gran Depresión en Chile.

A su vez, luego de una recuperación casi sostenida de los salarios a lo largo de la primera mitad del período de intervención estatal e industrialización (1933-1952), sobrevino un tercer episodio de debacle salarial entre 1953 y 1955, atribuible a la reaparición de una inflación de demanda causada por excesiva ampliación de la oferta monetaria. Pero, por otro lado, fue durante la segunda parte del período (entre 1958 y 1970) que primó una clara tendencia de crecimiento salarial que no logró ser opacada por una caída en 1960 y otra en 1970, constituyéndola en la mejor pendiente de crecimiento salarial hasta entonces, aunque no debe perderse de vista que hacia 1969 el salario era de \$8,2 (no muy superior al de \$7,9 de 1904 o al de \$7,6 de 1927).

Finalmente, el período de neoliberalismo extremo comenzó bastante mal en cuanto a sus consecuencias sobre los salarios. Luego del cuarto episodio de caída, que constituye el mayor derrumbe salarial conocido hasta entonces —debido a la hiperinflación generada durante la Unidad Popular—, los gestores económicos de la dictadura de Pinochet lograron una recuperación no despreciable, aunque muy inferior a los niveles de la década de 1960, y muy corta —hasta 1981—, ya que, en el quinto episodio de caída, la crisis de la deuda volvió a castigar los salarios hasta 1985. Solo a partir de 1986, cuando se aplicaron políticas correctivas muy importantes al modelo monetarista, los salarios comenzaron a repuntar. Así las cosas, y dado que desde 1990 la trayectoria se ha mantenido ascendente, los salarios pudieron completar veintitrés años de crecimiento casi ininterrumpido. Si a ellos se agregan los años de ascenso posterior hasta 2017<sup>28</sup>, se configura la mejor época para los salarios en Chile que se tenga registro, aunque el crecimiento neto respecto a 1969 solo es detectable a partir del último año de la serie (2009)<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> Que arrojan una tasa de crecimiento acumulado de 2,1% del Índice General de Remuneraciones y costo de la mano de obra entre 2009 y 2017 (INE).

<sup>29</sup> Según la serie de Díaz et al., (2016), la recuperación del nivel de 1969 se habría producido en 1994 (\$8,2 y \$8,7, respectivamente) y desde ahí se daría un crecimiento neto. Sin embargo, ese índice es la media del total de la economía, por lo que incluye todo tipo de remuneraciones. Por otro lado, no está ajustado según

En segundo término, podría aseverarse que en ese deficiente desempeño secular, ninguno de los modelos de crecimiento que han caracterizado la economía chilena desde 1886 en adelante arrojó resultados impecables, aunque claramente puede distinguirse que al menos desde 1985 se ha logrado sostener el ascenso, a pesar de que hasta 2009 no haya significado un ascenso neto significativo en relación con 1969. En ese sentido, la única ventaja del último modelo de crecimiento (1976-2009) en relación con los dos anteriores, consiste en que mientras que el ciclo salitrero y el período de la IDE (incorporando la experiencia de la Unidad Popular a este último) contribuyeron con dos grandes caídas salariales (1905-1915 y 1931-1932, el primero; 1953-1955 y 1972-1973, el segundo), el último período solo ha aportado una (1982-1985).

Una tercera lectura inevitablemente pone el acento en los episodios de caída, que, sin duda, son la prueba palpable de la enorme vulnerabilidad que han tenido los salarios reales en Chile, tanto por su reiteración, como por su preocupante intensidad. A pesar de que el Gráfico 6 muestra otras situaciones de caída (1894-95, 1960-61, 1970), el análisis se centra en los cinco episodios ya descritos, en la medida que estos sobresalen por su mayor duración e intensidad.

Por otro lado, hemos adelantado que el comportamiento de los salarios reales, en términos generales, es esencialmente afectado por dos fuerzas. Por una parte, el ciclo económico ejerce un condicionamiento contextual, ya que en una fase expansiva impulsada por el comercio y la inversión crece la producción, se eleva la demanda de trabajo, y normalmente esto genera una presión ascendente sobre los salarios (siempre que no existan restricciones a la movilidad del trabajo), mientras que en una fase contractiva se inhibe la producción, aumenta el desempleo y descienden los salarios<sup>30</sup>. Asimismo, cuando

---

la corrección realizada al IPC oficial por Schmidt-Hebbel y Marshall (1981), por lo tanto, sobredimensiona el nivel real de los salarios durante 1971-1982. Por el contrario, nuestra serie entre 1976 y 1982 tomó estrictamente salarios de obreros y además fue deflactado por el índice corregido de Schmidt-Hebbel y Marshall, que arroja una mayor inflación para el período 1971-1980.

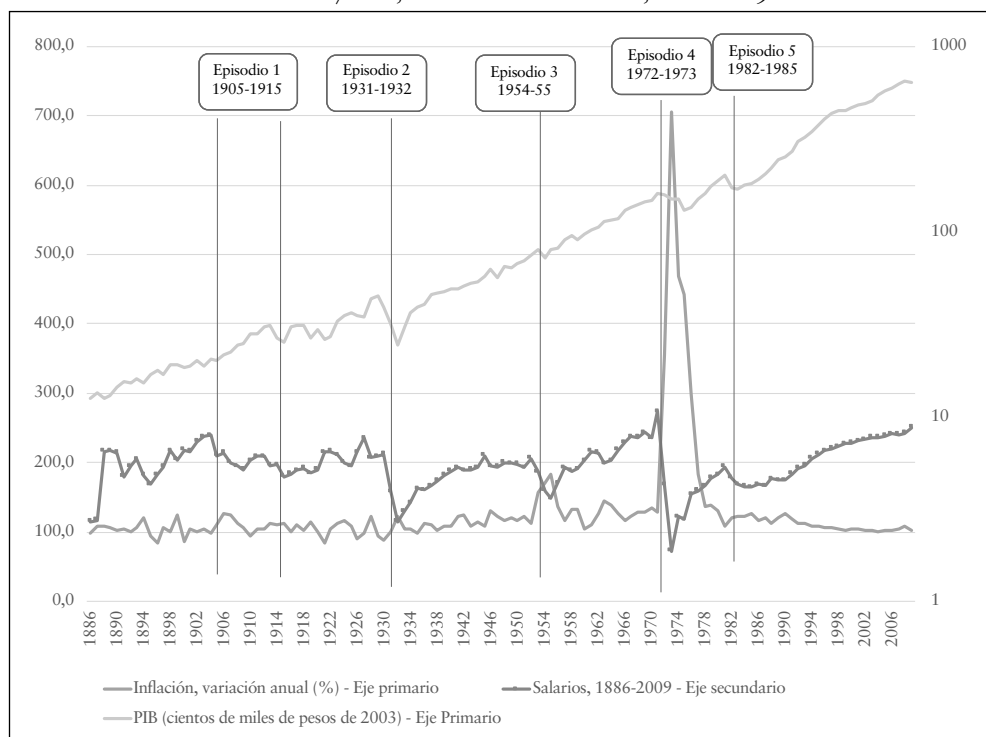
<sup>30</sup> Naturalmente, esta lógica se vuelve mucho más compleja en episodios como en el de fines de la década de 1950, en el que los salarios se recuperaron luego de la caída que sufrieron a mitad de la década, pero a costa de un mayor desempleo, siguiendo el *trade-off* típico señalado por la curva de Phillips (antes de la aparición de los fenómenos de esta estanflación).

se trata de crisis de origen externo, salvo aprendizajes contracíclicos o medidas preventivas muy sofisticadas que reducen su impacto y que son muy recientes, en la mayor parte de esta trayectoria secular había poco que hacer para evitar que estas crisis castigaran severamente los salarios.

Pero los salarios también son afectados por inestabilidad en el nivel general de precios, de modo que un brote inflacionario importante los castiga severamente, mientras que una inflación moderada en salarios nominales crecientes da como resultado un alza sostenida en los salarios reales. En este sentido, la ausencia de instrumentos preventivos al surgimiento de brotes inflacionarios podría verse como una manifestación de un mayor grado interno de responsabilidad en la caída, aunque los aprendizajes más exitosos en los países desarrollados por controlar la inflación no se remontan más allá de las últimas tres décadas.

De acuerdo con esta lógica, se podría señalar que en estas cinco grandes caídas en los salarios chilenos entre 1886 y 2009 existió una importante influencia de los movimientos del PIB y de la inflación (como variación anual del nivel general de precios) durante el mismo período. Como se verá en el Gráfico 7, en algunas ocasiones las crisis económicas y la inflación concurrieron de conjunto para generar una caída salarial importante, pero siempre una de ellas predominó sobre la otra como factor preponderante. En las líneas que siguen, intentaremos distinguir la causa predominante de la subordinada en cada uno de esos momentos.

GRÁFICO 7: PIB, INFLACIÓN Y SALARIOS, 1886-2009



Nota: La inflación (IPC) y el PIB van en el eje izquierdo, mientras que los salarios lo hacen en eje derecho.

Fuente: para salarios, datos propios (ver descripción arriba). Para PIB Díaz et al 2016.

Para poder captar los grados de asociación entre fluctuaciones salariales con PIB e inflación, el Gráfico 7 presenta en el eje de la izquierda a la inflación en una escala de 1 a 600 aproximadamente y al PIB, que se expresa en cientos de miles de pesos del año 2003 y en una escala de 1 a 700, mientras que los salarios se presentan en el eje derecho, en una escala de 1 a 10. Para que los movimientos principales no se perdieran y pudieran apreciarse en el mismo gráfico, el eje derecho muestra los salarios de modo logarítmico.

¿Qué observaciones son posibles? En primer lugar, que en las cinco grandes caídas de las remuneraciones durante esta trayectoria secular ha predominado más el desorden monetario expresado en brotes inflacionarios que grandes crisis de raíz externa. Solo en 1931-1932 y en 1982-1985 operaron dos crisis importantes de un



alcance supranacional, ante las cuales solo se podía obrar adoptando mecanismos preventivos para reducir el impacto, pero no se podía eliminarlo completamente. En efecto, aunque malas decisiones internas, especialmente en el ámbito monetario, coadyuvaron a la multiplicación del *shock* externo (reimplantación del patrón oro en 1925, enfoque monetario de equilibrio de la balanza de pagos sobre la base de la fijación cambiaria en 1982), este no podría haber sido evitado, especialmente por la caída en la demanda externa de nuestras exportaciones principales y en la contracción del crédito externo. De algún modo esto se aprecia en el Gráfico 7. Si se sigue el Episodio 2, puede verse la marcada contracción del PIB entre 1930 y 1932, que elevó el desempleo y redujo los salarios nominales. Por otro lado, si se observa la elevación circunstancial de la inflación en 1932, puede desprenderse que empeoró la situación de los salarios reales, aunque solo ese año.

En el caso del Episodio 5, puede apreciarse que el estallido de la crisis de la deuda, que tuvo un alcance regional, deprimió bastante el PIB (de \$20.020 billones en 1982 a \$16.815 billones en 1983), elevando nuevamente el desempleo y castigando los salarios nominales, cuya situación habría empeorado un poco más a causa de un incremento de la inflación (de una variación de 21% en 1982 a 23% en 1983).

Sin embargo, en los otros 3 episodios no concurrieron crisis de raíz externa. Durante la mayor parte del Episodio 1, es decir, entre 1905 y 1913, la economía del país creció de manera sostenida y solo se contrajo en 1914 y hasta 1915, a raíz del estallido de la Primera Guerra Mundial. En cambio, la inflación se elevó entre 1904 y 1907 y volvió a elevarse entre 1910 y 1913. En el caso del Episodio 3, aunque se dio una cierta contracción en el PIB en 1954, esta fue bastante leve, pero en cambio, la inflación de 83,8% en 1955 tuvo un impacto mucho más severo en los salarios. Finalmente, el Episodio 4 de caída salarial, producido durante el gobierno de la Unidad Popular, es casi completamente atribuible a la hiperinflación entre 1970 y 1973, que superó la barrera de 600% ese último año, a pesar de que entre 1971 y 1975 el PIB también se contrajo de manera importante, pero actuó como factor complementario.

Como corolario, a pesar de que en Chile se vivieron episodios de ascenso en los salarios reales a lo largo del período estudiado, estos fueron discontinuos y de poca duración. Por eso, a diferencia de lo que ocurrió en países donde se constató una expansión salarial relativamente sostenida luego de la Segunda Guerra Mundial, permitiendo alcanzar un nivel relativamente elevado, en Chile no ha existido un constante crecimiento salarial, y solo muy recientemente (desde 2009) los salarios chilenos exhiben una dinámica de mejora neta consistente y sostenida. Visto de esa manera, podría plantearse que el siglo XX ha representado un escaso avance para los salarios chilenos, y de ese modo, el bienestar ha sido esquivo para la mayoría.

Así también, puede destacarse que los principales obstáculos que han conspirado contra un ascenso constante de los salarios en Chile tienen que ver con los tardíos aprendizajes de los gestores económicos de los gobiernos, que desde fines de siglo XIX y a lo largo de la mayor parte del siglo XX no lograron desarrollar herramientas eficaces para contrarrestar el impacto de las fases contractivas de la economía mundial en nuestra balanza de pagos, pero además, tendieron a desarrollar políticas monetarias poco equilibradas que incentivaron la aparición de una inflación importante en varios momentos o contribuyeron a elevar la vulnerabilidad externa de la economía al expandir demasiado la emisión y la base monetaria.

Desde este punto de vista, este trabajo no puede dejar de celebrar que en las últimas tres décadas, los gestores económicos del país hayan desarrollado herramientas contracíclicas para atenuar el impacto de *shocks* externos y hayan logrado dejar atrás negativas políticas monetarias. Estos aprendizajes muestran un impacto muy claro en la recuperación salarial hasta 2008 y en el crecimiento neto de los salarios reales desde 2009 hasta hoy.

## FUENTES PRIMARIAS

- Anuario Estadístico de Chile de Finanzas, Bancos y Cajas Sociales (1929, 1934-1937).  
Anuario Estadístico de la Caja de Seguro Obrero Obligatorio (1941, 1943, 1945-1951).  
Dirección General de Estadísticas (1879-1927). *Sinopsis Estadística i Geográfica de Chile, años 1880-1914*. Dirección General de Estadísticas.  
Estadísticas del Servicio de Seguro Social (1952-1962, 1966, 1978-1975).

## REFERENCIAS

- Arellano, J. P. (1985). *Políticas sociales y desarrollo: Chile 1924-1984* (Primera edición). CIEPLAN.  
Díaz, J., Lüders, R. y Wagner, G. (2016). *Chile 1810-2010. La República en cifras. Historical Statistics*. Ediciones UC.  
Campos, A. (1941). *Hacia una política preventiva de los seguros sociales*. Memoria de prueba para optar al grado de licenciado en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile. Editorial Ercilla.  
Dirección de Estadísticas y Censos. *Índice de salarios y sueldos, 1959-1982*.  
Ellsworth, P. T. (1945). *Chile, an Economy in Transition*. Macmillan.  
Ffrench-Davis, R. (2014). *Chile entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad. Cuarenta años de políticas económicas y sus lecciones para el futuro*. Quinta Edición. J.C. Sáez editor.  
Ffrench-Davis, R. y Muñoz, O. (1990). Desarrollo económico, inestabilidad y desequilibrios políticos en Chile: 1950-89. *Colección estudios CIEPLAN*, (28), 121-156.  
Ffrench-Davis, R., Muñoz, O., Benavente, J. M. y Crespi, G. (2003). La industrialización chilena durante el proteccionismo (1940-1982). *Industrialización y Estado en la América Latina: la leyenda negra de la posguerra*, (94), 159-206.  
García, J. y Freyhoffer, H. (1970). *La tasa efectiva de la inflación en Chile entre 1961 y 1968 y el comportamiento de los agentes económicos*. Universidad de Chile, Instituto de Economía y Planificación.  
González, S. (2013). Las combinaciones salitreras: el surgimiento del empresariado del nitrato en Chile (1884-1910). *Diálogo Andino* 42. Universidad de Tarapacá.  
Mamalakís, M. (1976). *Growth and Structure of the Chilean Economy: From Independence to Allende*. Yale University Press.  
Marichal, C. (2010). *Nueva historia de las grandes crisis financieras. Una perspectiva global, 1873-2008*. Debate.

- Matus, M. (2012). *Crecimiento sin desarrollo. Precios y salarios reales durante el Ciclo Salitrero en Chile (1880-1930)*. Editorial Universitaria.
- Millar, R. (1994). *Políticas y teorías monetarias en Chile, 1810-1925*. Editorial Universidad Gabriela Mistral.
- Muñoz, Ó. (1968). *Crecimiento industrial de Chile 1914-1965*. Instituto de Economía y Planificación.
- Pinto, A. (1959). *Chile, un caso de desarrollo frustrado*. Editorial Universitaria.
- Reyes Campos, N. (2016). Women's Wages and the Gender Gap during the Period of Import Substituting Industrialization in Chile. En *Gender Inequalities and Development in Latin America During the Twentieth Century* (p. 264). Ashgate.
- Reyes, N. (2017). *Salarios durante la industrialización en Chile (1927/1928-1973)*. Tesis Doctoral. Universitat de Barcelona, Facultat d'Economia i Empresa.
- Schmidt-Hebbel, K. y Marshall, P. (1981). Revisión del IPC para el Período 1970-1980: Una Nota. Docto. No. 176, *Departamento de Estudios Empresas BHC*.
- Sociedad Nacional de Agricultura. (1869-1933). *Boletín de la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA)*. Santiago de Chile.
- Sociedad de Fomento Fabril. (1884-1934). *Boletín de la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA)*. Santiago de Chile.
- Sociedad Nacional de Minería. (1883-1919). *Boletín de la Sociedad Nacional de Minería (SONAMI)*. Santiago de Chile.
- Weitzman, R. (1947). *La Caja de Seguro Obligatorio*: memoria de prueba. s.n., Santiago.
- Yáñez, J. (1978). Una corrección del índice de precios al consumidor durante el periodo 1971-1973. *Comentarios sobre la situación económica*, 2, 205-244.



## CAPÍTULO 18

### LA PRIMERA GRAN TRANSFORMACIÓN DE LA POBLACIÓN CHILENA: CRECIMIENTO, MIGRACIÓN Y URBANIZACIÓN, 1850-1940

*Juan Ignacio Pérez Eyzaguirre<sup>1</sup>*

#### INTRODUCCIÓN

Usualmente, la demografía histórica se ha concentrado en la evolución del régimen demográfico desde uno tradicional a otro de tipo moderno, transformación caracterizada por el paso de altos niveles de mortalidad y fecundidad a bajos niveles de ambos fenómenos. Como la transición demográfica es un fenómeno más o menos tardío en la sociedad chilena, los estudios entregan una imagen de relativa inmovilidad para el siglo XIX y las primeras décadas del XX, descuidando las profundas consecuencias que tuvo el proceso de ampliación de la frontera y la urbanización. Por su parte, la historia social y económica frecuentemente se ha mostrado más interesada

---

<sup>1</sup> Universidad de Chile. Este capítulo recibió financiamiento del proyecto Anillos de CONICYT, PIA SOC180001.

en los polos de modernidad que generaban el sector exportador y la industria fabril moderna que en el desarrollo del mercado interno, para cuya comprensión es necesario entender las transformaciones demográficas que contribuyeron a forjar el Chile moderno.

Este capítulo tiene como objetivo abordar los grandes cambios de la población chilena en el período 1850-1940. Hay que destacar que ellos son anteriores a la transición demográfica propiamente tal, y contribuyeron a prefigurarla. Por ello, se plantea que los cambios en la distribución territorial de la población constituyeron una primera gran transformación que precedió a una segunda y más profunda mutación, la transición demográfica propiamente tal.

## FUENTES PARA EL ESTUDIO DE LA POBLACIÓN EN CHILE, 1850-1940

Para el estudio de la población se utilizan primordialmente dos tipos de fuentes, los censos y las estadísticas vitales. Los primeros entregan una imagen del estado de la población, es decir del tamaño, estructura, composición y distribución de la población del país o región en un momento determinado, mientras las segundas permiten analizar y comprender la dinámica de la población a través del registro de los acontecimientos vitales.

### *Estadísticas vitales*

Las estadísticas vitales forman una de las fuentes más importantes para el estudio de la población, a través de los datos sobre nacimientos, defunciones y matrimonios. Estos acontecimientos vitales eran registrados desde tiempos coloniales por la Iglesia católica gracias a los párrocos, quienes debían llevar libros de contabilidad de bautizos, defunciones y matrimonios en su diócesis. Los registros presentan problemas de difícil solución para los investigadores que intentan utilizarlos, ya que además de la destrucción o pérdida de un importante porcentaje de los archivos a causa de desastres naturales, o de la desidia de los mismos párrocos, presentan en muchos casos altos niveles de subregistro. De hecho, hasta 1848, año en que

los datos sobre nacimientos, defunciones y matrimonios comienzan a ser publicados regularmente por la Oficina de Estadísticas, hay escasa información disponible para la zona sur del país, en donde gran parte de los archivos parroquiales se han perdido irremediablemente a causa de incendios, rebeliones indígenas u otro tipo de catástrofes (McCaa, 1978).

A partir de 1885, el registro de los hechos vitales pasó a ser responsabilidad del Estado, a través del Servicio del Registro Civil. Durante sus primeras décadas de funcionamiento, la institución tuvo que hacer frente a numerosos problemas, entre ellos: a) un presupuesto insuficiente que limitó su despliegue territorial y afectó la cobertura hasta al menos la segunda década del siglo XX (Cavieres, 1999a); b) una larga transición entre el antiguo y el nuevo sistema de registro que se prolongó por más de medio siglo, ya que los hechos vitales registrados antes de 1885 en los archivos parroquiales siguieron teniendo valor legal para el Estado; y c) la necesidad de convencer a una renuente población de que era necesario registrar en las oficinas del Registro Civil los nacimientos, defunciones y matrimonios para que fueran reconocidos oficialmente por el Estado. De acuerdo con diversas estimaciones, el subregistro de las defunciones entre 1885 y 1907 habría fluctuado entre un 10% y un 40% (Muñoz, 1986). Para los nacimientos carecemos de estimaciones de subregistro, pero para la ciudad de Valparaíso se estima que entre el 5% y el 10% de los nacimientos no eran inscritos de manera oportuna (Cavieres, 1999a).

Los niveles de subregistro y de inscripción tardía fueron descendiendo a lo largo del siglo XX, aunque de manera más rápida en las provincias más urbanizadas (Somoza y Tacla, 1966). En ello tuvo especial relevancia el surgimiento y consolidación de los sistemas de seguridad social y salud pública desde mediados de la década de 1920, cuyo acceso para la población estaba condicionado a la inscripción de los hechos vitales. A partir de la década de 1950, el creciente acceso a la salud hospitalaria y a la atención médica al parto permitió optimizar el registro de defunciones y, en particular, de los nacimientos (Tacla, 2010).

En cuanto a la disponibilidad de las estadísticas vitales en fuentes impresas, a partir de 1861 estas comenzaron a ser publicadas por la Oficina de Estadísticas, a través del *Anuario Estadístico*, cuyo primer



número presentó de manera retrospectiva las cifras desde 1848 en adelante. Tras la desaparición del *Anuario Estadístico* en 1890, se siguieron publicando anualmente estadísticas vitales en la *Sinopsis Estadística*, pero con un menor nivel de desagregación y detalle, hasta que en 1909 reaparece el *Anuario Estadístico*.

### *Censos de población*

Entre las características básicas que tienen los censos, o más bien aspiran a tener, las más importantes son la universalidad, la simultaneidad y la periodicidad. Este último aspecto ha sido destacable en la historia chilena, dado que a partir de 1854 se han realizado censos a intervalos más o menos regulares, uno por década. Ello es una rareza si se observa desde una mirada latinoamericana (Sánchez-Albornoz, 2014), y es un fenómeno que, como veremos más adelante, está estrechamente vinculado a la temprana y rápida consolidación del Estado chileno<sup>2</sup>.

La historia censal chilena, sin embargo, tiene un largo preámbulo. Si bien las autoridades coloniales habían realizado varios intentos de censar la población durante la segunda mitad del siglo XVIII, los resultados de esos ejercicios son de dudosa calidad, ya que en ningún caso lograron cubrir todo el territorio (Mellafe, 1956). Factores que conspiraron contra el éxito de dichas iniciativas fueron la escasa densidad de población, el alto nivel de dispersión de esta en las zonas rurales y bajísimos niveles de urbanización, pero el más importante fue la debilidad del aparato burocrático colonial y su escasa capacidad de control sobre la población.

Tras la independencia, habrían de transcurrir varias décadas para que la nueva institucionalidad se asentara. En este contexto, el Estado chileno destacó por su pronta consolidación institucional y política. Sin embargo, no fue sino hasta mediados del siglo XIX que las autoridades lograron realizar un censo que, con todos sus problemas, cubriera todo el país. La realización de un censo requiere un aparato burocrático eficiente y coordinado entre sí, el que a fin de cuentas es el resultado del proceso de desarrollo del Estado central.

---

<sup>2</sup> Por ejemplo, Perú no realizó ningún censo entre 1876 y 1940.

En el caso chileno, durante el siglo XIX el funcionamiento del Estado descansaba en buena medida sobre una amplia masa de funcionarios locales (*subdelegados e inspectores de distrito*) que trabajaban sin remuneración alguna, y cuya iniciativa, compromiso y capacitación eran vitales para que el operativo censal pudiera llevarse a cabo de manera exitosa, ya que la Oficina de Estadísticas solo preparaba el formulario y luego procesaba y publicaba la información.

Los primeros intentos de realizar un censo nacional de población estuvieron estrechamente vinculados a la discusión sobre la representación electoral de las provincias en el Congreso, que dieron origen a los conteos de 1812-1813 y 1832-1835. En ambos casos se trató básicamente de conteos encargados a los párrocos y funcionarios locales, sin que existiera necesariamente un empadronamiento casa a casa, ni tampoco una boleta censal predefinida; asimismo, ambos conteos solo abarcaron parte del país. Uno de los principales problemas que tuvieron los conteos de la primera mitad del siglo XIX fue la falta de una institucionalidad que centralizara el proceso, estandarizara los procedimientos y procesara la información, quedando al arbitrio de las autoridades provinciales y locales (Rodríguez y Pérez, 2012).

El proceso de desarrollo institucional comenzó a tomar forma en 1843, con la creación de un Servicio Nacional de Estadística, encargado de reunir de manera centralizada la información recabada por los distintos órganos del Estado y de organizar el censo de población de ese año. Aunque el censo de 1843 no logró cubrir todo el territorio nacional, desde 1854 y hasta mediados del siglo XX, el Estado chileno logró realizar regularmente censos que cada década cubrían todo el territorio administrado<sup>3</sup> en 1854, 1865, 1875, 1885, 1895, 1907, 1920, 1930 y 1940.

Para valorar la calidad de la información que brindan los censos del siglo XIX y las primeras décadas del XX, debe tenerse en cuenta que la misma debilidad del Estado en formación y el carácter de proceso de su consolidación impregnaron las tareas de diseño y

<sup>3</sup> Hacemos hincapié en el concepto de «territorio administrado» por el Estado, ya que los censos del siglo XIX no incluyeron a la población indígena del sur del país sino desde el momento en que su territorio fue ocupado efectivamente por el Estado.

recolección de información que presentan los censos. Así, estos se caracterizan por la discontinuidad y diversidad de criterios a la hora de definir las distintas categorías en las que la información debe ser agregada, como sucedía con los grupos de edad, la demarcación de las áreas de residencia (urbano/rural), o la definición de las diferentes ocupaciones (Pérez, 2010; Rodríguez y Pérez, 2012). Los problemas que presentan los datos censales del período no solo se deben a problemas de diseño sino también a la calidad de los empadronadores, a problemas de logística y al subregistro crónico de algunos segmentos etarios, en particular en el caso de los hombres en edad activa y de los menores de cinco años.

Uno de los problemas es que, durante todo el siglo XIX, la labor de la Oficina Central de Estadísticas se limitaba a la definición del cuestionario, la redacción de una breve cartilla con instrucciones a los empadronadores y la recopilación posterior de los datos, sin injerencia real en el operativo censal propiamente tal. Asimismo, otra de las debilidades de los censos era la ausencia de una cartografía detallada que permitiera planificar el operativo censal con antelación y cubrir de manera adecuada todo el territorio nacional, lo que recién se comenzó a implementar desde el censo de 1907 en adelante. Además de ello, los censos de la primera mitad del siglo XX mejoraron enormemente la organización, contando entre otras cosas con funcionarios calificados especialmente para ello, campañas de sensibilización pública y una mejor coordinación entre las distintas reparticiones públicas.

Entre 1907 y 1940 fueron frecuentes los cambios en la boleta censal, así como las definiciones utilizadas en el mismo, lo que altera significativamente la comparabilidad de los datos (Pérez, 2010).

Con ocasión del censo de 1952 se aplicaron las recomendaciones realizadas por las Naciones Unidas, quienes a través de la Comisión del Censo para las Américas (COTA) intentaron armonizar el cuestionario censal de toda América Latina, así como aplicar procedimientos y métodos estadísticos modernos que elevaran la calidad de los censos y permitieran su comparabilidad a nivel regional (Pinto, 2010; INE, 2009). A partir de ese año, la omisión censal disminuyó significativamente con respecto a los empadronamientos anteriores, entrando estos en la fase estadística propiamente tal.

## CRECIMIENTO Y DINÁMICA DE LA POBLACIÓN, 1850-1950

### *Tamaño y crecimiento de la población*

De acuerdo con cifras corregidas del censo de 1854 (Díaz et al., 2016), Chile contaba con cerca de un millón y medio de habitantes, excluyendo los indígenas residentes en territorio no controlado por el Estado al sur del país. La mayor parte de esa población habitaba el núcleo central del país, entre los ríos Aconcagua y Biobío, con una proporción menor residente en el Norte Chico y el archipiélago de Chiloé.

Para el período 1865-1940, las tasas de crecimiento (Gráfico 1) no solo dan cuenta del crecimiento natural de la población, sino también del proceso de expansión territorial del país debido a dos razones: a) entre 1865 y 1885 se produce la incorporación de las tierras indígenas al sur del país, cuya población no había sido contada previamente en los censos; y b) tras la guerra el Pacífico, el Estado chileno anexa mediante conquista militar las provincias de Tarapacá, Antofagasta y Tacna. Ello se refleja en una tasa de crecimiento intercensal inusualmente alta para el período 1875-1885, que descende en las décadas siguientes a niveles incluso más bajos que para el período 1865-1875, lo que refleja las tasas de crecimiento vegetativo real de la población chilena en un régimen demográfico de alta presión; esto es, caracterizado por elevados niveles de mortalidad y fecundidad.

GRÁFICO 1. TASAS DE CRECIMIENTO MEDIA ANUAL DE LA POBLACIÓN, 1865-1940

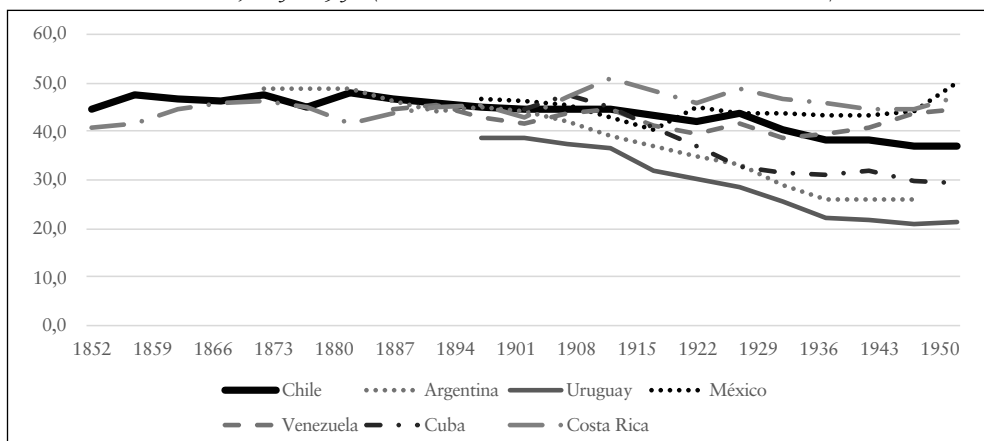


Fuente: Díaz et al. (2016).

### *Los componentes del crecimiento demográfico: la fecundidad y mortalidad en un régimen de alta presión*

Como se puede observar en el Gráfico 2, la natalidad permaneció en niveles más o menos estables hasta inicios de la década de 1930. No se aprecian alzas o descensos sustantivos en el tiempo, lo que permite afirmar la estabilidad de un régimen demográfico caracterizado por altos niveles de natalidad, que se compensaban con niveles igualmente elevados de mortalidad. Si bien desde la década de 1930 se observa un leve descenso de las tasas brutas de natalidad, los cambios en el patrón reproductivo solo se iniciaron en la década de 1960, con el consiguiente descenso de la tasa global de fecundidad (Villa y González, 2004; Rivero, 2016). En ese aspecto, la trayectoria chilena es muy distinta a la de Uruguay, Argentina y Cuba, países que iniciaron su transición demográfica varias décadas antes, debido a la afluencia masiva de inmigrantes desde Europa occidental (Reher, 2014).

GRÁFICO 2. TASAS BRUTAS DE NATALIDAD EN CHILE Y OTROS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA, 1852-1952 (NACIMIENTOS POR CADA 1.000 HABITANTES)



Fuente: Pérez Brignoli (2010, pp. 19-22).

Aunque disponemos de un importante número de estudios sobre las pautas reproductivas durante el siglo XVIII y las primeras décadas del XIX (Cavieres, 1983; Mellafe y Salinas, 1988; Arretx, Mellafe y Somoza, 1983), es muy poco lo que sabemos sobre la segunda mitad del siglo XIX y los dos primeros decenios del XX. Un aspecto en el que concuerdan todos los estudios es la presencia de una edad relativamente alta al contraer matrimonio (entre 25 a 27 años) y niveles de soltería elevados, por lo que a primera vista la población pareciera haber seguido el modelo de matrimonio de Europa occidental descrito por Hajnal (1965). Sin embargo, el uso de la edad al matrimonio como freno malthusiano de tipo preventivo no pareciera tener el mismo efecto que en Europa occidental, ya que las tasas de ilegitimidad eran relativamente elevadas. En las zonas rurales, entre el 20% y el 30% de los nacimientos ocurrían antes o fuera del matrimonio, porcentaje que debió ser mucho más elevado aún en zonas urbanas (McCaa, 1983; Inostroza, 2014). El fenómeno de la ilegitimidad, que se concentraba en los estratos populares, generó tasas de natalidad un poco más elevadas que en los países europeos.

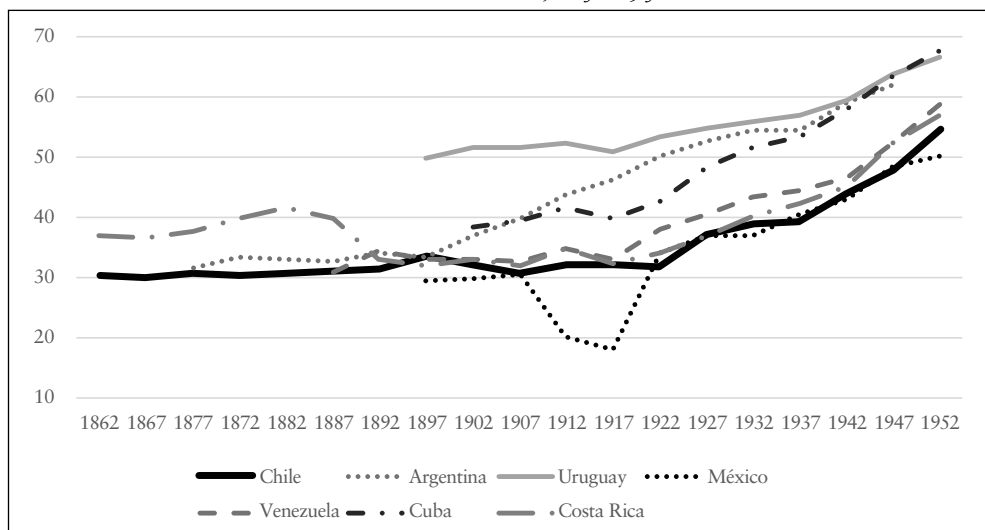
En un contexto de fronteras abiertas y en expansión, así como de una alta movilidad de la población, los lazos familiares que se

formaban eran precarios y débiles. Lo anterior, sumado al bajo nivel de control efectivo que tenía la Iglesia católica sobre la intimidad de las personas de los estratos medios bajos y bajos de la sociedad, generaba altos niveles de informalidad familiar, cuyo mejor reflejo eran los elevados índices de ilegitimidad y una estructura del hogar en la que abundaban los allegados no parientes y, en particular en las zonas urbanas, los hogares con jefatura femenina (Salinas, 2005, 1991; Pérez, 2012).

El modelo de familia que intentaba imponer la Iglesia católica tuvo un éxito solo a nivel de las élites y de los sectores medios urbanos, ya que la extrema concentración de la tierra en el campo y los sistemas de trabajo que adoptaron las haciendas durante el siglo XIX hacían muy difícil el establecimiento de hogares campesinos estables, salvo en las familias que lograban ascender a los niveles más privilegiados del sistema de *inquilinaje* o arrendamiento precario de tierras. En las zonas mineras del norte, en tanto, la inestabilidad de las faenas lastraba la vida familiar —cuando esta existía—, mientras que en las grandes ciudades el elevado subempleo y los altos niveles de informalidad del mercado del trabajo conspiraban contra la formación de hogares biparentales estables. De esa manera, los hogares que se formaban en las clases populares estaban frecuentemente marcados por el sello de la precariedad y la inestabilidad, tanto en las zonas urbanas como las rurales. La frecuente presencia de allegados de todo tipo en los hogares, tanto parientes como no parientes, obedecía a estrategias de supervivencia colectiva que permitían, por ejemplo, cumplir con los requerimientos de mano de obra que exigían los terratenientes a las familias de *inquilinos* para los períodos de siembra y cosecha, o bien para pagar los alquileres de *ranchos* y *conventillos* en la periferia de las ciudades (Goicovic, 2006; Johnson, 1987b; Pérez, 2012).

Al igual que en el caso de la natalidad, el nivel de la mortalidad se mantuvo en un nivel bastante elevado, lo que se traducía en una baja esperanza de vida al nacer. Ello contrastaba con los casos de Uruguay y Argentina, que presentaban una esperanza de vida más alta ya desde la década de 1860 y, desde inicios del siglo XX, con el de Cuba (Gráfico 3).

GRÁFICO 3. ESPERANZA DE VIDA AL NACER EN CHILE Y OTROS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA, 1852-1952



Fuente: Para Chile, Muñoz (1990) en tramo 1865-1907, y Somoza y Tacla (1966) para 1929-1952; para los demás países, Pérez Brignoli (2010).

La estructura de la mortalidad era bastante diferente a la que presentaban los países del Viejo Mundo antes de iniciar la transición demográfica. El alto peso relativo de la mortalidad infantil sobre el nivel global de la mortalidad era característico del régimen demográfico chileno del período, en el que las muertes de niños menores de un año representaban al menos un tercio del total de las defunciones (Muñoz, 1990). Los bebés no solo tenían una alta probabilidad de morir, sino que además, al menos en los ambientes urbanos, eran con frecuencia abandonados por sus padres. Para el caso de Santiago, Delgado (2001) ha estimado que entre el 5% y el 9% de los niños que nacía al año eran ingresados a la casa de Expósitos de esa ciudad, porcentaje que se elevaba en períodos de alza de precios y en particular durante epidemias, como las de viruela que azotaron la ciudad en 1864-65 y 1871-73, las que dejaban cientos de huérfanos. Aunque las causas del abandono eran múltiples, este era parte de un mecanismo más amplio de circulación de los niños desde una familia a otra, proceso en el cual era muy común que acabaran trabajando como sirvientes y criadas en casas de personas ricas (Milanich, 2001).



Por cierto, la mortalidad no se presentaba de la misma manera en las zonas rurales que en las urbanas. Al menos en el caso de las grandes ciudades como Santiago y Valparaíso, las tasas brutas de mortalidad observadas para mediados del siglo XIX fluctuaban entre el 56 y 65 por mil (Mac-Clure, 2012), frente a niveles nacionales de entre 27 y 35 por mil. Al igual que en la mayor parte de las ciudades preindustriales, la aglomeración y el hacinamiento favorecían la propagación de mortales brotes epidémicos, lo que se agravaba por la ausencia de sistemas de saneamiento y de una cobertura médica adecuada. Por ello, enfermedades como el cólera, la fiebre tifoidea y la tuberculosis eran recurrentes y se cebaban en los menores de edad.

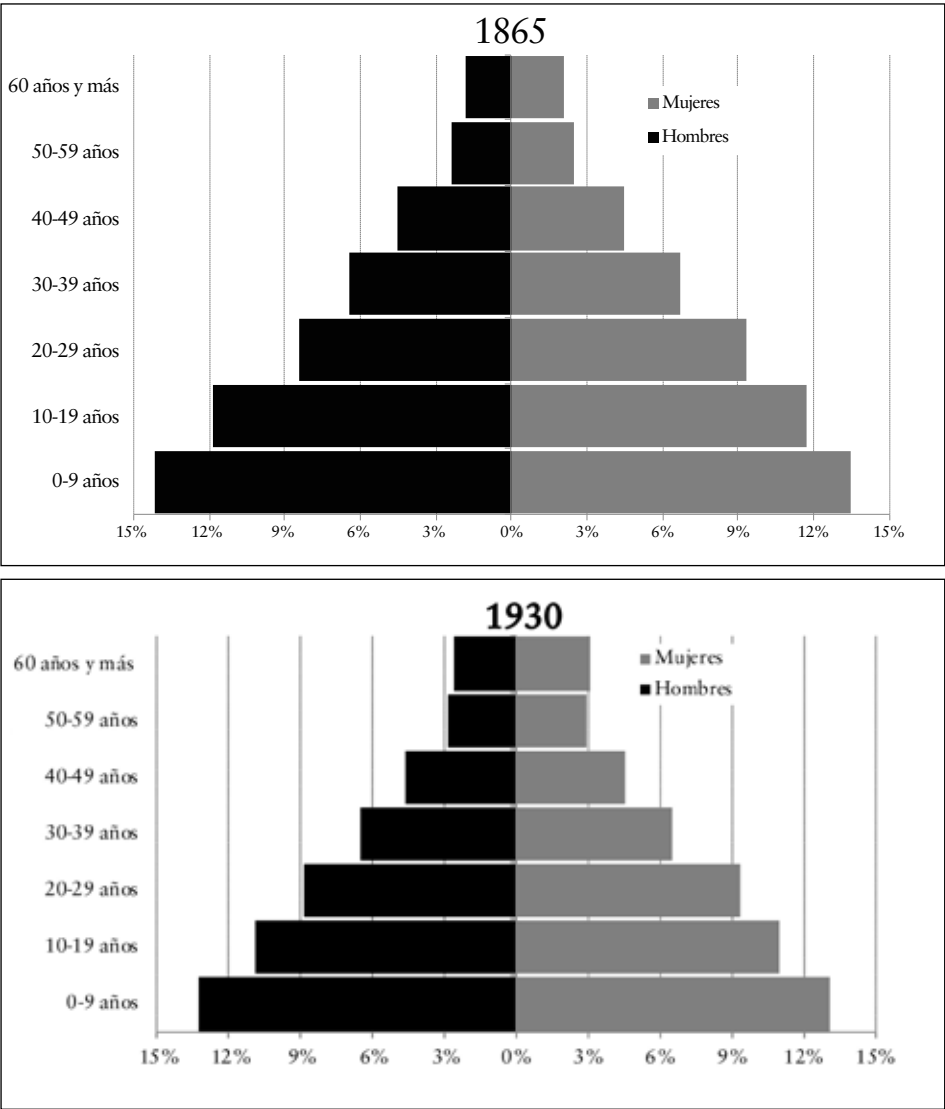
Aunque a fines del siglo las tasas brutas de mortalidad observadas en Santiago y Valparaíso descendieron, las grandes ciudades seguían siendo trampas mortales para la población y el crecimiento natural de la población residente en estas tendía a ser negativo, por lo que necesitaban de un flujo constante de migrantes para mantener su tamaño demográfico.

En la primera década del siglo XX, la construcción de redes de alcantarillado y agua potable en las ciudades más grandes del país permitió hacer descender levemente los niveles de mortalidad en estas, en particular la infantil. Ese progreso se vio favorecido por la creación de un sistema de seguridad social y salud en la segunda mitad de la década de 1920 (Arellano, 1985; Valenzuela, 2006), el que al ampliar la cobertura de la atención médica al parto permitió reducir la mortalidad infantil y aumentar la esperanza de vida al nacer, la que pasó de 31 años en 1920 a 40 en 1930. Estas mejoras en la esperanza de vida al nacer se vieron truncadas por la crisis económica de la década de 1930, la que retrasó el inicio de la transición demográfica hasta los años 40 del siglo XX.

Así y todo, entre 1865 y 1930, la estructura demográfica de la sociedad chilena no había variado demasiado, a despecho de los enormes cambios sociales y económicos que habían transformado al país. Un examen de las pirámides de población de ambos años (Gráficos 4 y 5) confirma la estabilidad de un régimen demográfico de alta presión, aunque en la pirámide de 1930 hay algunas señales de los cambios que estarían por venir: la base se comienza a angostar y la cúspide se vuelve levemente más ancha. Sin embargo, los

cambios reales en la estructura de la población no ocurrirían sino durante las décadas siguientes, cuando la transición demográfica comenzó a impactar de manera profunda y duradera a la sociedad chilena (Villa y González, 2004).

GRÁFICOS 4 Y 5. ESTRUCTURA POR SEXO Y EDAD DE LA POBLACIÓN CHILENA, 1865 Y 1930



Fuente: Elaboración propia a partir de censos de población de 1865 y 1930.

## MIGRACIÓN INTERNA, EXPANSIÓN DE LA FRONTERA Y URBANIZACIÓN, 1850-1940

### *La expansión de la frontera agrícola hacia el sur y la población mapuche*

Desde mediados del siglo XIX se produce un proceso de expansión de la frontera agrícola hacia la zona sur del país, en el que campesinos, militares y terratenientes comenzaron a ocupar tierras tradicionalmente habitadas por indígenas mapuches y pehuenches. La llegada de colonos a las tierras indígenas fue inicialmente un fenómeno espontáneo impulsado por el auge exportador de cereales y la creciente valorización de la tierra. Sin embargo, en 1862 se convirtió en una invasión militar en toda regla, en la que el ejército comenzó a extender la frontera hacia el sur, a través de campañas militares y fundación de pueblos fortificados. Entre 1867 y 1869 el avance militar fue particularmente sangriento, ya que las tropas chilenas aplicaron una política de tierra arrasada y de saqueo del ganado que diezmó la economía mapuche. Tras la ocupación de Lima durante la guerra del Pacífico, el ejército volvió a dirigir su atención al sur del país, reprimiendo la última rebelión indígena y ocupando en 1883 la antigua ciudad española de Villarrica, que había sido arrasada por los mapuches en 1598.

La ocupación militar de la Araucanía terminó por destruir una sociedad que, a partir de mediados del siglo XVIII, había encontrado el modo de adaptarse al contacto fronterizo con la sociedad hispano-criolla, alcanzando cierto grado de prosperidad gracias al comercio transfronterizo. Las grandes alianzas de linajes (*lof*) se resquebrajaron en un nuevo contexto de pobreza y marginación, al tiempo que surgía una nueva estructura social más igualitaria y de corte campesino. El Estado colaboró en ello a través del denominado proceso de radicación (1883-1932), mediante el cual reconoció la propiedad de pequeñas porciones de tierra a comunidades indígenas construidas usualmente a partir de segmentos intermedios o menores de la sociedad mapuche prerreduccional (Bengoa, 1996; Pinto, 2003). Sin embargo, la regularización de las tierras indígenas probó ser no solo un método lento e ineficaz, ya que se prolongó por casi

medio siglo, sino la legitimación del despojo masivo de las mejores tierras, que eran declaradas «baldías» y rematadas a capitales privados. Aunque el Estado frecuentemente reconoció la propiedad de la tierra a los numerosos colonos chilenos que habían ido ocupando espontáneamente el territorio mapuche, ello no impidió que en el antiguo territorio mapuche (*Wallmapu*) se replicara la estructura de propiedad de la tierra del Valle Central, con grandes latifundios rodeados de zonas de pequeña propiedad y de comunidades indígenas, frecuentemente relegadas a los territorios menos productivos.

No disponemos de cifras de población indígena sino hasta el censo de 1907, el que mostró un total de un poco más de cien mil mapuches residentes en comunidades indígenas del sur del país, los que representaban un 3,1% de la población total. En los censos de 1920, 1930 y 1940 esa cifra varió muy poco, mostrando un relativo estancamiento de la población mapuche residente en comunidades rurales<sup>4</sup>. A pesar de que su número siguió siendo relevante, en especial en la provincia de Cautín —el corazón del territorio mapuche—, su peso relativo fue eclipsado por la permanente afluencia de migrantes desde el resto del país.

### *Los factores desencadenantes de la emigración rural desde el Valle Central*

La ocupación de la Araucanía no fue sino un capítulo más en la expansión territorial que sufrió el país entre 1850 y 1885. Ya desde la tercera década del siglo XIX se habían producido movimientos migratorios desde las provincias agrícolas cercanas a la capital hacia otras ubicadas más al sur, proceso que se acentuó tras la apertura a la colonización de las antiguas tierras indígenas allende el río Bio-bío. En Chile eran escasas las comunidades campesinas, ya que la mayor parte de la tierra fértil estaba monopolizada por los terratenientes que reclutaban su mano de obra a través de concesiones de

<sup>4</sup> En los censos de 1907 a 1940 no se preguntó por pertenencia étnica, sino que se diferenciaba a la población empadronada que vivía en comunidades indígenas, las que eran previamente identificadas. Por supuesto, ello incidió en cierto nivel de subregistro, ya que en muchas ocasiones las comunidades indígenas no existían legalmente sino solo de hecho.

parcelas en usufructo —sistema denominado inquilinaje—, o bien de las zonas de pequeña propiedad que usualmente se concentraban en las zonas agrícolas marginales. En ambos casos el crecimiento demográfico de la población campesina solo podía ser resuelto a través de la migración.

El desarrollo de una agricultura comercial orientada a la exportación y al suministro de las zonas mineras generó un cambio cualitativo en los mecanismos de trabajo de las haciendas del Valle Central. En un contexto en el que el valor de la tierra era cada vez mayor, las haciendas racionalizaron sus métodos de producción, reduciendo las tierras entregadas en usufructo a los inquilinos, e invirtieron en infraestructura física que les permitió aumentar la productividad y, al mismo tiempo, reducir o al menos no aumentar su dotación de mano de obra permanente (Bauer, 1994; Robles, 2009). En ese contexto, el crecimiento demográfico de la población campesina que residía al interior de las haciendas no podía ser absorbido por estas, lo que provocó, paradójicamente, un fenómeno de saturación demográfica en las zonas rurales del Valle Central en un momento en que aumentaba sustancialmente la producción de alimentos en la misma región (Johnson, 1978a).

Las oportunidades para la migración no fueron pocas, ya que desde mediados del siglo XIX la economía chilena experimentó un largo ciclo de crecimiento más o menos elevado. El dinamismo de la minería del cobre y la plata en la zona norte del país desde la década de 1830 hasta mediados de la década de 1870, la expansión de la frontera agrícola hacia el sur y más tarde la anexión de las ricas provincias salitreras de Tarapacá y Antofagasta en el extremo norte de Chile en la década de 1880, movilizaron a decenas de miles de campesinos de la zona central, atraídos por la posibilidad de acceder a la propiedad de la tierra en las zonas indígenas o bien por las posibilidades de empleo y los altos salarios que se pagaban en la industria minera en relación con los del resto del país (Johnson, 1978a; Ortega, Godoy y Venegas, 2009; Matus, 2011).

Los movimientos migratorios iniciados en el Valle Central seguían de cerca los ciclos de expansión económica que ocurrían a escala regional. De hecho, cuando una región entraba en fase de decadencia económica o bien de saturación demográfica relativa, los

flujos se redirigían hacia nuevas zonas más dinámicas. En el camino, hubo zonas que pasaron de ser receptoras de migrantes a expulsoras netas de población, como ocurrió con el Norte Chico entre 1875 y 1890 (Ortega, 2009), la provincia de Tarapacá a partir de la década de 1920 y, desde la tercera y cuarta décadas del siglo XX, la propia zona sur del país (Johnson, 1978a; Pinto, 2009).

### *Una transición urbana precoz: el proceso de urbanización entre 1850 y 1940*

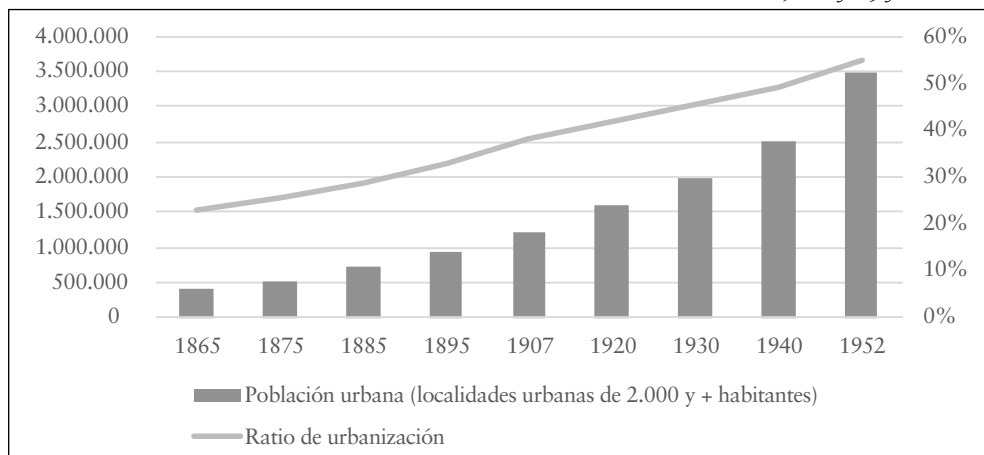
Durante los noventa años que median entre 1850 y 1940, la distribución territorial de la población chilena sufrió un cambio radical, en la que la expansión de la frontera convivió con un fenómeno mucho más disruptivo desde el punto de vista de la estructura social: la urbanización. Esta avanzó rápidamente, transformando las relaciones sociales en una sociedad que hasta entonces había sido predominantemente rural. Mientras en 1854 casi el 80% de la población residía en zonas rurales<sup>5</sup>, en 1940 dicho nivel había descendido a solo el 50% (Gráfico 6).

El rápido avance de la urbanización colocó a Chile en la lista de los países más urbanizados del mundo tanto en 1910 como en 1950, con un nivel de urbanización mayor al de España y buena parte de la periferia europea, aunque un poco más bajo que los países centrales de la economía mundial: Reino Unido, Alemania, EE.UU., Bélgica y Holanda<sup>6</sup>. A escala latinoamericana, en ambas fechas el porcentaje de población urbana era uno de los más altos de la región, solo superado por Argentina y Uruguay.

<sup>5</sup> Este capítulo utiliza como definición de población urbana toda aquella residente en pueblos y ciudades de dos mil y más habitantes; como se discute en Pérez (2019), ese es el mejor indicador sobre población urbana. La población rural, en tanto, se define como toda aquella que no es urbana.

<sup>6</sup> Para 1910, los datos de los países europeos están tomados de Bairoch (1976), a excepción de España, que están tomados de Reher (1994); para 1950, DESA (2014). Como esos autores utilizan un umbral mínimo de cinco mil y más habitantes, la comparación se ha realizado homologando los datos chilenos a ese umbral.

GRÁFICO 6. POBLACIÓN URBANA TOTAL Y RATIO DE URBANIZACIÓN, 1865-1952



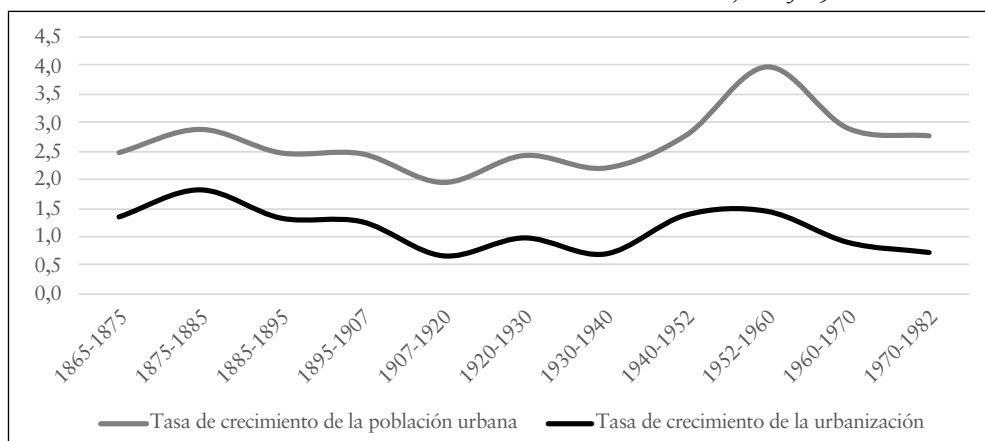
Fuente: Pérez (2019), a partir de censos de población.

Nota: Las cifras excluyen los departamentos de Tacna y Tarata para los años 1885, 1895, 1907 y 1920.

La urbanización no implicó solamente el traslado de ingentes cantidades de personas hacia las ciudades, sino que inició un ciclo de profundas transformaciones sociales, políticas y económicas cuyas consecuencias profundas recién se comenzarían a vislumbrar a partir de 1920. En ese sentido, no fue solamente el tamaño de sus mayores ciudades lo que diferencia la experiencia chilena de la de otros países de América Latina como Perú, México o Brasil, ya que al menos en esos dos últimos países el volumen de población de las grandes ciudades era mayor que el de Santiago y Valparaíso, los dos mayores centros urbanos de Chile. Lo que es realmente significativo no es solamente el surgimiento de metrópolis modernas, sino la redistribución de población que implica el proceso de urbanización, ya que en los casos de México y Brasil el porcentaje de población residente en ciudades solo comenzó a aumentar de manera significativa desde las primeras décadas del siglo XX, por lo que su transición hacia sociedades con altos niveles de urbanización fue mucho más tardía que en el caso chileno (CELADE, 2009; Pérez, 2019).

La rápida urbanización, al igual que en los casos de Argentina y Uruguay<sup>7</sup>, no fue ocasionada por la industrialización, sino por un largo período de crecimiento económico impulsado por las exportaciones agrícolas y mineras, durante el cual se elevó de manera significativa el PIB per cápita (Badiá-Miró y Díaz-Bahamonde, 2017). Ello se puede observar de mejor manera al atender las fluctuaciones de la tasa de crecimiento de la población urbana de Chile (Gráfico 7), que desciende en la segunda década del siglo XX a causa de la crisis económica iniciada con la Primera Guerra Mundial, y luego durante la década de 1930 debido a la Gran Depresión. Desde ese punto de vista, el alto crecimiento de la población urbana durante las décadas de 1940 y 1950 no se explica tanto por un incremento de la migración campo-ciudad sino más bien por el inicio de la transición demográfica, ya que la tasa de crecimiento de la urbanización en ese período fue muy similar al de la segunda mitad del siglo XIX.

GRÁFICO 7. TASA DE CRECIMIENTO MEDIA ANUAL DE LA POBLACIÓN URBANA Y TASA DE CRECIMIENTO DE LA URBANIZACIÓN<sup>8</sup> EN CHILE, 1865-1982



Fuente: Pérez (2019), sobre la base de censos de población.

<sup>7</sup> La inmigración extranjera hacia Argentina y Uruguay, que usualmente se asocia al fenómeno de urbanización en ambos países, fue ocasionada justamente por el rápido crecimiento del PIB per cápita, que actuó como motor principal de la transición urbana (Pérez, 2019).

<sup>8</sup> La tasa de crecimiento de la urbanización es la velocidad a la que crece el porcentaje de población urbana, y se calcula restando de la tasa de crecimiento de la población urbana la de la población total del país.



Junto a los factores de atracción de población hacia las ciudades, fundamentalmente económicos, existieron también factores de expulsión en los lugares en donde se originaban las corrientes migratorias. La extrema concentración de la propiedad rural, la debilidad o inexistencia de las comunidades campesinas, y los sistemas de trabajo utilizados en las haciendas fomentaban la emigración. Un parte de esta, como ya se ha indicado, tuvo como destino las zonas indígenas en el sur del país, mientras que otros flujos se dirigían a las provincias mineras del norte.

Las distintas corrientes migratorias internas tenían perfiles diferentes. Cuando el lugar de destino eran zonas mineras, predominaban los migrantes de sexo masculino, mientras que en la migración hacia las ciudades sucedía lo opuesto (Johnson, 1978a). Como consecuencia de ello, al menos hasta la segunda década del siglo XX, las ciudades tenían bajos índices de masculinidad, lo que le otorgó un carácter altamente feminizado al mercado de trabajo en las ciudades intermedias y grandes, en las que predominaba el sector servicios (Romero, 1997; Pérez, 2012, 2019). Desde la segunda década del siglo XX, el cambio en la dirección de los flujos migratorios y el crecimiento del sector industrial moderno modificaron las características del mercado de trabajo urbano, que se fue masculinizando paulatinamente (Hutchinson, 2000).

## DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LA URBANIZACIÓN

El proceso de urbanización no se distribuyó de manera homogénea en el territorio. Hasta 1907 el crecimiento urbano pareciera haber sido más o menos equilibrado, ya que la capital creció a un ritmo similar al resto de los centros urbanos intermedios<sup>9</sup>. Sin embargo, ello solo es aparente, ya que al analizar las tasas de crecimiento de la población urbana a escala macrorregional (cifras disponibles a petición), se observa que estas seguían muy de cerca los ciclos económicos regionales. De esa manera, las ciudades del Norte Chico solo se mantuvieron dinámicas hasta el agotamiento del ciclo de exportación de cobre

<sup>9</sup> Al excluir a Valparaíso —la segunda ciudad más importante— de la comparación, los resultados siguen siendo muy similares.

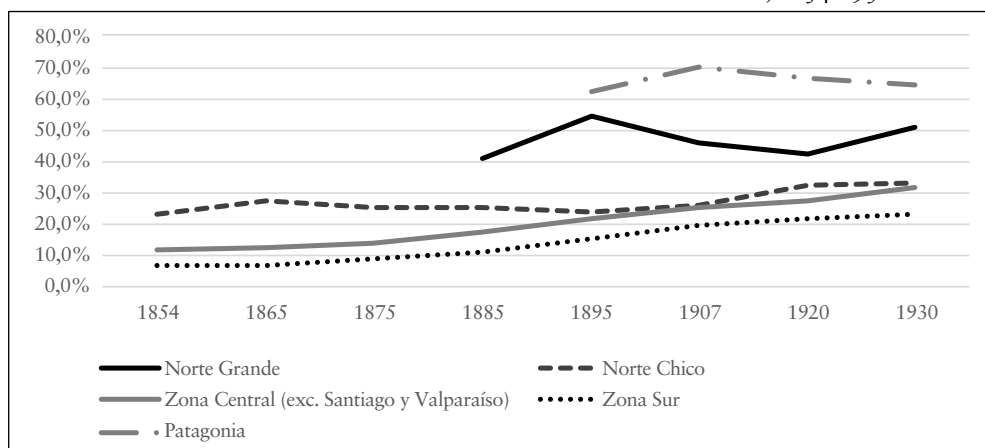
y plata; las ciudades del Norte Grande y de la zona sur crecieron rápidamente en un momento en pleno auge de las exportaciones de nitratos, en el primer caso, y de expansión de la frontera agrícola, en el segundo; y las ciudades de la Patagonia tuvieron tasas muy elevadas en pleno auge de las exportaciones de lana. Las fases de estancamiento o decadencia de los ciclos económicos regionales provocaban a veces incluso una disminución en términos absolutos de la población urbana, como sucedió en el Norte Chico en 1865-75 y 1885-95, y con el Norte Grande durante la década de 1930.

En la zona central, el núcleo demográfico y económico del país, la dinámica del proceso de urbanización fue más complejo. El elevado crecimiento de la población urbana durante el período 1854-1885 se debió no solo al ciclo exportador de cereales (1850-1876), sino a la construcción de líneas ferroviarias que cruzaron el Valle Central de norte a sur y lo unieron a Santiago y Valparaíso (Hurtado, 1966; Geisse, 1983). El ferrocarril permitió intensificar los lazos económicos al interior del sistema de ciudades de la zona central y sur, creando una jerarquización *de facto* entre ciudades intermedias de distinto rango, tamaño y funciones (ver capítulo de Guajardo en este volumen). Los centros urbanos que más crecieron fueron aquellos que servían como puntos nodales de la red ferroviaria, ya sea como terminales portuarios y de servicios (Concepción/Talcahuano) o como centros regionales de distribución (Talca y Chillán). En la zona de frontera al sur de la zona central, los núcleos urbanos se desarrollaron de manera paralela a la red ferroviaria, que era vital para facilitar la penetración militar, demográfica y económica hacia las antiguas tierras indígenas que ahora se abrían a la colonización.

Sin embargo, los diferenciales en el ritmo de crecimiento de la población urbana a escala macrorregional no necesariamente muestran el avance de la urbanización en cada una de las zonas analizadas, ya que en algunos casos, como sucedió con las zonas de colonización reciente en el sur del país, la tasa de crecimiento de la población rural podía ser tan elevada como la de las ciudades ubicadas allí. Por ello se debe considerar un segundo indicador en paralelo al anterior: la evolución del ratio de urbanización. Como se observa en el Gráfico 8, mientras el Norte Grande y la Patagonia alcanzaron altos ratios de urbanización, las zonas predominantemente agrícolas del centro

y sur del país (excluyendo Santiago y Valparaíso), así como el Norte Chico, permanecieron con índices relativamente bajos de urbanización durante todo el período, si bien en casi todos los casos se observa una tendencia general al alza. Si bien la urbanización había llegado para quedarse, el nuevo Chile urbano aún debía convivir con una enorme masa de población rural que en la segunda mitad del siglo XX seguiría mirando masivamente a las ciudades, aunque a tasas menos elevadas que en Perú, Bolivia, Colombia y otros países que iniciaron de manera más tardía su transición urbana (Pérez, 2019).

GRÁFICO 8. NIVEL DE URBANIZACIÓN SEGÚN MACRORREGIONES, 1854-1930



Fuente: Elaboración propia a partir de censos de población.

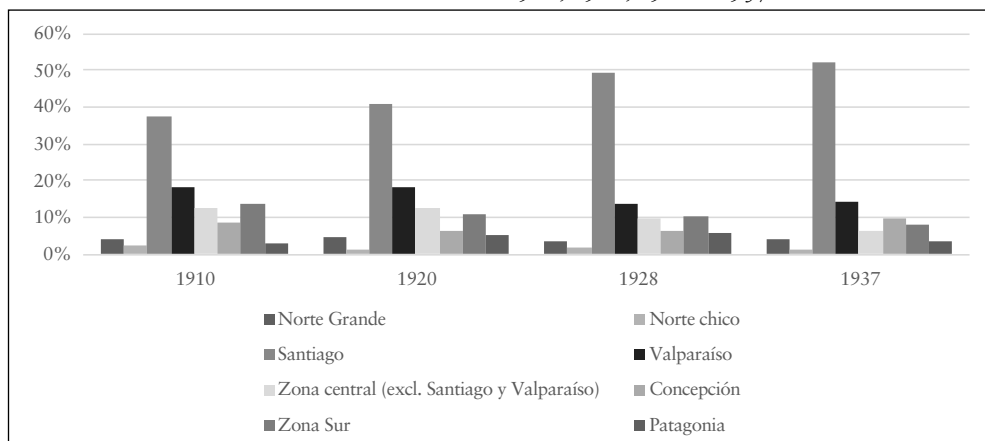
Nota: Las macrorregiones comprenden las siguientes provincias: (1) Norte Grande: departamento de Arica, y provincias de Tarapacá y Antofagasta; (3) Norte Chico: Atacama y Coquimbo; (4) Zona Central: Aconcagua, O'Higgins, Colchagua, Curicó, Talca, Maule, Linares y Chillán; (7) Zona Sur: Concepción, Biobío, Arauco, Malleco y Cautín, Valdivia, Llanquihue y Chiloé; y (10) Patagonia: Magallanes.

En las primeras décadas del siglo XX el proceso de urbanización se tornó menos equilibrado de lo que había sido hasta entonces. La desaceleración del crecimiento económico en la región salitrera, así como el progresivo agotamiento de la expansión territorial y agrícola hacia el sur provocaron que las tasas de crecimiento de las ciudades regionales se hicieran cada vez más bajas con respecto a las de la capital. Santiago comenzó a crecer a un ritmo más rápido del que había observado durante la segunda mitad del siglo XIX, acaparando gran

parte del crecimiento de la urbanización. La creciente concentración de población residente en la capital elevó sustantivamente el índice de primacía urbana. En 1920 Santiago ya había superado el medio millón de habitantes, mientras dos décadas después bordeaba el millón, lo que la convertía en una de las metrópolis más grandes de América Latina.

El veloz crecimiento de las ciudades y su interconexión a través de redes de transporte ferroviario o marítimo generaron un incremento sustancial del mercado interno que permitió el crecimiento del sector industrial, en especial el subsector fabril moderno (Hurtado, 1966; Kirsch, 1977; Ducoing y Badiá-Miró, 2013). Como se puede observar en el Gráfico 9, la mayor parte de la producción industrial se ubicó fundamentalmente en los dos centros urbanos más grandes, Santiago y Valparaíso, y no en la región productora de salitre en el norte del país. Ello se debió a la aparición de economías de escala, ya que era en las grandes ciudades en donde se encontraba la mayor parte de los consumidores. El creciente peso demográfico de Santiago contribuyó a concentrar más aún la localización de la industria durante las tres primeras décadas del siglo XX en la capital, la que en 1928 generaba la mitad del valor agregado industrial de todo el país.

GRÁFICO 9. DISTRIBUCIÓN DEL VALOR AGREGADO INDUSTRIAL  
POR MACRORREGIONES EN 1910, 1920, 1928 Y 1937



Fuente: Pérez (2019), sobre la base de censos industriales de 1910, 1920, 1928 y 1937.

Nota: Las macrorregiones son las mismas que en el caso del gráfico anterior, aunque se separó Concepción de la zona sur para mostrar el peso relativo del polo industrial generado en torno al carbón.

Desde el punto de vista de la concentración geográfica de la actividad industrial, el inicio de las políticas de industrialización dirigida por el Estado en la década de 1930 solo vino a reforzar una tendencia ya existente desde inicios del siglo XX, y que estaba vinculada al surgimiento de economías de aglomeración originadas por el crecimiento demográfico de Santiago y en menor medida de Valparaíso.

El crecimiento del mercado interno que provocó la urbanización alentó una especialización cada vez más intensa, en especial en el rubro agropecuario, que se modernizó y expandió para satisfacer las necesidades de las grandes ciudades y de la zona salitrera (Robles, 2009). En esa última región, si bien el peso demográfico era relativamente bajo a escala nacional, los salarios reales más altos que en el resto del país provocaron un elevado poder de compra, del que se beneficiaba la industria y la agricultura. De todas maneras, el papel del sector salitrero como consumidor de alimentos ha sido sobrees-timado, ya que en 1907 residían en todo el Norte Grande (tanto en ciudades como en oficinas salitreras) solo 233.000 personas, frente a 1.115.000 que vivían en ciudades, principalmente intermedias y grandes<sup>10</sup>; es decir, casi cinco veces más. Si se reduce la comparación solo a Santiago y Valparaíso, la población de estas dos ciudades era para el mismo año 2,3 veces mayor que la de todo el Norte Grande, ratio que se elevó en 1930 a 3,4.

De esa manera, la urbanización en sí misma se convirtió en una fuerza motriz vital para el conjunto de la economía chilena, aunque subordinada al desempeño del sector exportador, que generaba las divisas, los ingresos fiscales y —en menor medida— el poder de compra que permitían a su vez el avance de la urbanización (Pérez, 2019).

A pesar del crecimiento industrial, las ciudades seguían siendo fundamentalmente centros de servicios, al menos hasta la segunda década del siglo XX: el lugar en donde tenía su asiento la banca, el comercio mayorista y de importación, los centros de distribución

---

<sup>10</sup> El ratio se ha estimado a partir de la suma de toda la población urbana residente en localidades de dos mil y más habitantes, descontando los centros urbanos del Norte Grande, sobre la población total de las provincias de Tacna, Tarapacá y Antofagasta.

y transporte y, en particular, la administración pública, cuyo crecimiento desde la década 1880 amplificó los flujos migratorios hacia los centros urbanos de tamaño intermedio y mayor. Las ciudades eran el lugar en donde funcionaban escuelas, liceos, hospitales, cuarteles de policía y una creciente gama de servicios públicos que se desarrollaron en el último cuarto del siglo XIX y las primeras décadas de la centuria siguiente.

Para algunos centros urbanos, pareciera ser que las funciones comerciales y bancarias fueron mucho más importantes que las de tipo político-administrativo, como ocurrió con el puerto de Valparaíso, punto focal del comercio internacional, centro logístico y asiento de los principales bancos del país. De igual manera ocurrió con ciudades del Valle Central como Talca, Chillán y, en particular, Concepción. A pesar de que esas tres ciudades tenían el mismo rango político-administrativo que las capitales de las provincias aledañas, funcionaron como centros de poder político y económico *de facto* gracias a su posición en el sistema ferroviario y de transportes, lo que les permitió convertirse en centros de distribución comercial y de servicios para las provincias adyacentes. Por cierto, el aumento de la inversión pública en infraestructura urbana y de transportes fue esencial para convertir a esas ciudades en centros de poder regional.

La urbanización no mejoró las condiciones de vida de los chilenos, al menos en lo que respecta a los sectores populares. Los salarios urbanos, al menos desde fines del siglo XIX, crecieron más lentamente que el PIB per cápita, presentando un deterioro notable en las dos primeras décadas del siglo XX (Matus, 2011). Al mismo tiempo, las condiciones sanitarias eran terribles en el medio urbano, en donde el agua potable y el alcantarillado eran un lujo inalcanzable para las clases populares. Dichas condiciones a las que hay que sumar el hacinamiento, la mala calidad de la vivienda y la ausencia de servicios públicos, generaban frecuentes y mortales brotes epidémicos, así como una elevada mortalidad infantil (De Ramón, 1992; Romero, 1997). Debido a los altos niveles de desigualdad estructural<sup>11</sup>, los que se llevaron los mejores frutos del crecimiento

<sup>11</sup> Con el término desigualdad *estructural* se quiere resaltar que esta no opera solamente a nivel económico, ya que abarca todas las esferas de la vida, en particular el acceso al poder político, a la justicia y a los recursos.

económico fueron las élites, mientras cientos de miles de migrantes del campo malvivían en barriadas en las afueras de Santiago o en los cerros de Valparaíso, lugares en los que la presencia de la muerte y de la miseria era una constante (ver capítulo de Rodríguez Weber en este volumen).

Las ciudades también fueron el hogar de una incipiente, aunque cada vez mayor, clase media compuesta por profesionales, técnicos de nivel medio o superior, empleados fiscales y profesores, entre otros. Una parte importante de esta, excepción hecha de los funcionarios públicos, estaba compuesta por inmigrantes extranjeros y sus descendientes. Esa inmigración, en particular la originaria de Europa occidental, permitió aumentar las capacidades técnicas y empresariales en un contexto de elevada desigualdad del ingreso y baja inversión pública social, aunque no se debe obviar el hecho de que solo una pequeña élite de esos migrantes logró escalar a posiciones de alto nivel social y empresarial.

## MIGRACIÓN INTERNACIONAL EN 1850-1940

### *Inmigrantes europeos y latinoamericanos en una nación austral, 1850-1940*

Durante los siglos XIX y XX, y a despecho de su alta importancia cultural o económica, los flujos de inmigrantes extranjeros hacia Chile fueron relativamente bajos si se comparan con otros países de la región como Argentina, Uruguay o Brasil (Pérez Brignoli, 2010). En el censo de 1907, el momento de mayor presencia de inmigrantes extranjeros en el territorio nacional, estos no superaban el 4,2% de la población, porcentaje que tendió a bajar durante el transcurso del siglo XX hasta llegar a mínimos históricos en los censos de 1992 y 2002, para luego aumentar repentinamente en las dos primeras décadas del siglo XXI.

Los flujos migratorios han seguido de cerca los ciclos económicos de largo plazo. El período de máxima presencia de extranjeros a fines del siglo XIX e inicios del XX fue de un gran dinamismo económico impulsado por las exportaciones de nitratos desde las provincias de Tarapacá y Antofagasta, la expansión del aparato público y la rápida

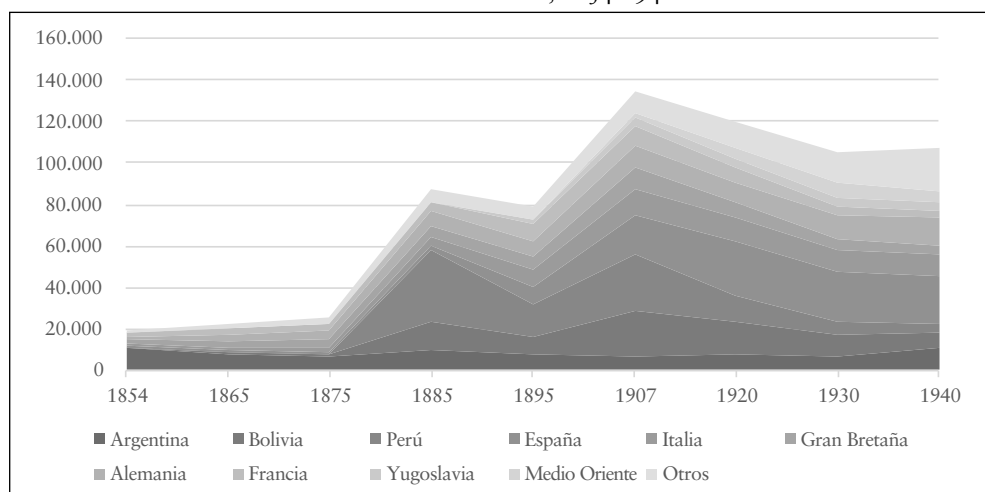
urbanización, mientras que tras la crisis económica de 1930 la llegada de nuevos inmigrantes se detuvo casi totalmente, provocando un descenso del peso relativo de estos sobre el total de la población.

Con respecto al lugar de origen de los inmigrantes, a lo largo de la historia de Chile se han concentrado en dos grandes grupos: los originarios de otros países de América Latina (en particular aquellos más cercanos) y los de Europa occidental (Gráfico 10). Entre estos dos grupos había diferencias significativas de estatus social, ocupación y nivel educativo en sus países de origen, lo que en buena medida determinó las posibilidades de ascenso social de los recién llegados en una sociedad extremadamente desigual. Así, mientras gran parte de los inmigrantes británicos, franceses, alemanes, españoles, italianos, croatas y árabes se integraron sin grandes problemas en la élite o los estratos medios, el grueso de los migrantes peruanos y bolivianos pasaron a engrosar el proletariado industrial en las provincias mineras del norte.

La presencia de nacionales de Perú y Bolivia en el norte de Chile era normal si se considera que, por un lado, una parte no desdeñable de la población de las zonas anexadas tras la guerra del Pacífico (1879-1883) mantuvo su nacionalidad peruana o boliviana, así como los flujos migratorios pendulares al interior del espacio surandino (Monteon, 1979; González, 2016). En 1907, un tercio de los habitantes de la provincia de Tarapacá —el corazón de la industria de nitratos— era de nacionalidad peruana o boliviana en una región en la que el 40% de la población era extranjera. A modo de comparación, para la misma fecha, en ciudades cosmopolitas como el puerto de Valparaíso, centro comercial y bancario del país, solo el 10% de la población era de nacionalidad extranjera. La presencia de peruanos y bolivianos en la zona norte de Chile comenzó a reducirse tras el declive de la industria de nitratos y al aumento de las tensiones diplomáticas con Perú a causa de la disputa por las ciudades de Tacna y Arica, que se mantuvo irresoluta por más de medio siglo hasta el Tratado de Lima de 1929.



GRÁFICO 10. NÚMERO DE EXTRANJEROS EN CHILE SEGÚN PAÍS  
O REGIÓN DE ORIGEN, 1854-1940



Fuente: Elaboración propia a partir de censos de población de 1854-1940.

Nota: Las cifras excluyen los departamentos de Tacna y Tarata para los años 1885, 1907 y 1920. En el censo de 1895 no se contó a la población extranjera residente en Tacna.

Con relación a Argentina, país vecino con el que Chile comparte una larga frontera, han existido flujos migratorios pendulares desde el siglo XVIII en ambos sentidos, cuya magnitud y dirección principal ha sido dependiente en gran medida de las condiciones económicas relativas a cada lado de la frontera. De cualquier manera, y al menos hasta la década de 1880, los argentinos fueron unos de los grupos de inmigrantes más numerosos en el país.

La otra cara de los flujos migratorios, quizás la más celebrada y estudiada, es la de ciudadanos de países de Europa occidental. Si bien su impacto demográfico ha sido siempre muy bajo, no ha ocurrido lo mismo con el ámbito económico. Tradicionalmente concentrados en las grandes ciudades y puertos<sup>12</sup>, muchos de los europeos trajeron

<sup>12</sup> Aunque existieron comunidades de inmigrantes extranjeros que desarrollaron proyectos de colonización rural en el sur del país, en términos cuantitativos la inmensa mayoría de los extranjeros de origen europeo se radicaban en las ciudades intermedias o grandes. Incluso en los casos en que existía un proyecto de colonización más o menos exitoso, como el de los alemanes en Llanquihue y Valdivia desde la década de 1850, o los suizos e italianos en la Araucanía desde

consigo capital y nuevas tecnologías y prácticas empresariales a Chile, constituyéndose tempranamente en un actor decisivo en la formación de un empresariado moderno. Ello no debe oscurecer, como ya se ha anotado, que solo una minoría de los inmigrantes europeos pasó a formar parte de la clase empresarial. Una parte no menor de los europeos arribados a Chile eran marineros que desertaban de barcos mercantes y que no habían planificado en lo más mínimo su migración hacia Chile (Harris, 2001).

Desde el punto de vista empresarial, los inmigrantes europeos tendían a distribuirse en sectores específicos de la economía. Los británicos y sus descendientes, muchos de ellos vinculados a casas comerciales, se concentraban en el comercio de importación, la distribución mayorista y la banca (Cavieres, 1999b; Estrada, 2006), sectores que controlaron en alianza con sectores de la élite empresarial de Valparaíso de manera casi exclusiva hasta el último cuarto del siglo XIX. Por su parte, franceses y alemanes —descontando de ese último grupo los radicados en las provincias del sur de Chile— engrosaron las filas de profesionales, ingenieros y académicos.

Los italianos y españoles, que se instalaron en las ciudades en las dos últimas décadas del siglo XIX y en el primer tercio del siglo XX (Crispi, 1993; Estrada, 2014), se desempeñaron mayoritariamente en el comercio minorista de las ciudades de Santiago y Valparaíso, sector en el que muchos de ellos prosperaron, integrándose con mayor facilidad a los sectores medios emergentes que sus símiles de otros países de Europa, merced a la existencia de rasgos culturales comunes con el país de destino. A fines del siglo XIX, algunos de ellos incursionaron en la incipiente industria manufacturera, en especial en las ramas textil y de elaboración de alimentos (Mazzei, 1993; Estrada, 1993, 2014).

Los alemanes del sur de Chile constituyeron un caso especial, ya que llegaron en la década de 1850, a través de un proyecto de colonización auspiciado por el gobierno a las provincias de Valdivia y Llanquihue en el sur del país, en donde desarrollaron un dinámico sector industrial orientado al procesamiento de materias primas agrícolas y forestales producidas en la región (Blancpain, 1985;

---

fines del siglo XIX, buena parte de los colonos o de sus descendientes acababa radicándose en el medio urbano.

Almonacid, 2013). El relativo éxito del proyecto de colonización, sin embargo, no debe oscurecer el hecho de que nunca fueron más que una pequeña minoría en dos provincias colonizadas fundamentalmente por campesinos originarios del Valle Central y del archipiélago de Chiloé, a los cuales el Estado entregó escaso o nulo apoyo económico y legal.

A fines del siglo XIX, entre otros, surgieron tres nuevos flujos de inmigrantes que, a pesar de su pequeño tamaño, tuvieron una gran incidencia en algunas regiones del país o en el desarrollo de algunas ramas industriales. El primer grupo estaba compuesto de croatas, que llegaron mayoritariamente de la costa de Dalmacia y se radicaron en dos provincias ubicadas en los extremos del país: Antofagasta y Magallanes. En esa última provincia, escasamente poblada y con una alta presencia de extranjeros, llegaron a constituir por sí solos más de un tercio de la población total a inicios del siglo XX (Martinic, 1999a).

Los otros dos grupos eran aún más pequeños en términos cuantitativos, pero muchos de sus integrantes desempeñaron un papel crucial en la creación de nuevas formas de comercio minorista, así como en los inicios de la industria textil y de vestuario. Los inmigrantes árabes originarios de Palestina, Siria y El Líbano, la mayoría de ellos cristianos (Agar y Rebolledo, 1997; Olguín y Peña, 1990), trajeron consigo nuevas prácticas comerciales como la venta al detalle en pequeñas pueblos y localidades rurales, rubro desde donde algunos de ellos evolucionaron hacia la fabricación de fibras textiles, un sector en el que, junto a algunos empresarios de origen italiano, llegaron a ser dominantes en las décadas de 1930 y 1940. Las pequeñas comunidades de inmigrantes judíos de origen sefardí y ashkenazi, en tanto, optaron por quedarse en las grandes ciudades, especializándose en el comercio minorista y en especial en las ramas de fabricación de vestuario y elaboración de muebles (Matus, 2018; López, 2009). Tanto los árabes como, en menor escala, los judíos, a pesar de su pequeño número, fueron claves para las políticas de industrialización dirigida por el Estado desde la década de 1930, ya que muchos de ellos traían consigo los conocimientos técnicos y empresariales necesarios para el desarrollo de la industria.

La distribución territorial de la inmigración extranjera estaba muy vinculada a la evolución de los ciclos económicos regionales. A pesar de los esfuerzos del Estado chileno para atraer colonos europeos a las tierras mapuches, no más del 5% o 6% se estableció en esas zonas (según cifras censales). En cambio, hasta 1920 la mayor parte de los inmigrantes se ubicaban en las zonas mineras, primero del Norte Chico y luego en el Norte Grande, la zona productora de nitratos. En ese último caso la mayoría de los extranjeros eran originarios de Perú y Bolivia, a diferencia de lo que había ocurrido décadas atrás en el Norte Chico, en donde argentinos y europeos habían constituido la inmensa mayoría de los migrantes.

Durante el período 1865-1920, dos ciudades concentraron una cantidad importante de los extranjeros radicados en el país: Santiago y Valparaíso, aunque en ese último caso su peso relativo sobre el total de la población extranjera fue opacado por la afluencia de migrantes peruanos y bolivianos a las provincias del norte a partir de 1885. Asimismo, a partir de 1920 se produce un fenómeno de concentración cada vez mayor de los inmigrantes en la ciudad de Santiago, en la que hacia 1940 residía más del 44% de los extranjeros. Ese fenómeno está estrechamente relacionado con la progresiva concentración de la actividad económica en la capital durante la primera mitad del siglo XX, que se convierte lentamente en el mercado más importantes del país a tiempo que un nodo clave para los sectores industrial y de servicios.

### *Emigración de chilenos al extranjero, 1850-1940*

El cuadro de la migración internacional no estaría completo si no se tomaran en cuenta las corrientes migratorias en sentido opuesto a las anteriormente descritas; esto es, la emigración de chilenos hacia países extranjeros. Ese ha sido un tema poco tratado por la historiografía chilena, que en general ha estado más preocupada por mostrar el aporte de los extranjeros en Chile que por analizar la emigración de nacionales hacia el exterior.

A mediados del siglo XIX, con el inicio de las exportaciones de trigo a los mercados de California, se iniciaron los primeros flujos,

aunque pequeños, de migrantes chilenos hacia el exterior, que Harris (2001) ha estimado entre seis a doce mil personas en total. Todos ellos se embarcaron como tripulantes de barcos extranjeros que recalaban en el país y muchos de ellos buscaron fortuna en el breve *gold rush* de California (Purcell, 2016).

Mucho mayor pareciera haber sido la escala de la emigración hacia el Perú a partir de 1868. En ese año, el gobierno peruano contrató al ingeniero norteamericano Henry Meiggs para la construcción de varias líneas ferroviarias, y este se llevó consigo a miles de trabajadores chilenos que habían trabajado con él en las obras de las líneas ferroviarias de Santiago-Valparaíso y Santiago-San Fernando. Esta emigración, de la que se conocen pocos detalles, fue de corta duración, ya que la crisis económica de 1873 detuvo temporalmente gran parte de las obras de construcción de ferrocarriles en Perú, en especial a partir de 1875 (Contreras y Cueto, 2004).

La última corriente de emigración se originó en las provincias del sur del país, en particular en el archipiélago de Chiloé, y tuvo como destino la Patagonia argentina. La emigración de *chilotes* era un asunto de supervivencia más que de empuje empresarial, ya que las condiciones de vida en Chiloé eran extremadamente duras, y la actividad maderera que había otorgado cierta vida a las islas a mediados del siglo XIX había entrado en una fase de larga decadencia desde la década de 1870 (Morales, 2014). Al agotarse las posibilidades de encontrar tierra en las zonas de la antigua frontera indígena, ya que rápidamente se reprodujo en ellas el modelo de propiedad territorial concentrada típico del Valle Central, campesinos originarios de la zona central y *chilotes* comenzaron a penetrar en la Patagonia argentina y chilena, en donde se sumaron a la emergente clase obrera de esa región (Martinic, 1999b). Paradójicamente, mientras a fines del siglo XIX el Estado chileno insistía en atraer inmigrantes europeos a Chiloé, miles de habitantes de allí emigraban hacia el exterior en busca de oportunidades que les eran negadas en su tierra de origen.

## CONSIDERACIONES FINALES

Entre 1850 y 1940 Chile sufrió su primera gran transformación estructural, asociada a la expansión de la frontera, la urbanización y el rápido crecimiento económico —al menos hasta 1913— liderado por el sector exportador. Esos procesos, que dieron forma al Chile moderno, se adelantaron en casi ochenta años al inicio de la transición demográfica, la que en buena medida fue más una consecuencia que una causa de la urbanización.

Durante el proceso de cambio estructural liderado por el sector exportador, en el cual se transitó de una economía con un fuerte componente agrícola y minero a otra más basada en los servicios y la industria, los habitantes de Chile iniciaron su larga senda hacia la modernidad, jalonada por una estructura de poder extremadamente desigual. Esta última marcó la manera en que se distribuyeron los recursos en las tierras anexadas durante el proceso de expansión de la frontera, al tiempo que reservaba la parte del león del crecimiento económico provocado por el sector exportador y la urbanización a la clase dirigente, manteniendo a la gran mayoría de la población ajena a los frutos de este. En una sociedad con tales disparidades, los inmigrantes extranjeros eran tratados de manera desigual de acuerdo con su lugar de origen. De esa manera, mientras la sociedad chilena terminó olvidando a los inmigrantes peruanos y bolivianos que habían ayudado a dar forma a la región salitrera, se erigieron sendos monumentos a las colonias de inmigrantes europeos en las principales ciudades del país.

La transformación de la población chilena iniciada por la expansión de la frontera y la urbanización se desarrolló en ausencia de un cambio de magnitud comparable en el régimen demográfico, que siguió sometido a la alta presión de una natalidad y mortalidad relativamente elevadas. El recurso a la migración interna, por ende, permitió apaciguar las tensiones sociales, aunque solo de manera momentánea, ya que la urbanización poco a poco fue resquebrajando los lazos que sostenían la sociedad agraria y urbana tradicional. De esa manera, el mundo urbano no fue solo el escenario en donde se entablaron las grandes disputas políticas y sociales del siglo XX, sino que su propio crecimiento fue un factor clave en el origen de estas.

## REFERENCIAS

- Agar, L. y Rebolledo, A. (1997). La inmigración árabe en Chile: los caminos de la integración. En L. Agar y R. Kabchi, *El Mundo árabe y América Latina*. Libertarias/Prodhufi.
- Almonacid, F. (2013). *La industria valdiviana en su apogeo (1870-1914)*. Universidad Austral de Chile.
- Arellano, J. P. (1985). *Políticas Sociales y Desarrollo 1924-1984*. CIEPLAN.
- Arretx, C., Mellafe, R. y Somoza, J. (1983). *Demografía histórica en América Latina. Fuentes y Métodos*. Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE).
- Badiá-Miró, M. (2008). *La localización de la actividad económica en Chile, 1890-1973. Su impacto en el largo plazo*. Tesis de para optar al grado de Doctor en Historia Económica, Universidad de Barcelona.
- Badiá-Miró, M. y Díaz-Bahamonde, J. (2017). The Impact of Nitrates on the Chilean Economy, 1880-1930. En S. Kuntz-Ficker (Ed.), *The First Export Era Revisited: Reassessing its Contribution to Latin American Economies* (pp. 151-188). Palgrave Macmillan.
- Bairoch, P. (1976). Population urbaine et taille des villes en Europe de 1600 à 1970: présentation de séries statistiques. *Revue d'histoire économique et sociale*, 3(54), 304-335
- Bauer, A. (1994). *La sociedad rural chilena: desde la conquista española a nuestros días*. Andrés Bello.
- Bengoa, J. (1996). *Historia del pueblo mapuche (siglos XIX y XX)*. SUR.
- Blancpain, J. P. (1985). *Los alemanes en Chile: 1816-1945*. Ediciones Pedagógicas Chilenas.
- Cavieres, E. (2001). Ser infante en el pasado. Triunfo de la vida o persistencia de estructuras sociales. La mortalidad infantil en Valparaíso, 1880-1950. *Revista de Historia Social y de las Mentalidades* (5), 31-58.
- Cavieres, E. (1999a). Salud pública. Estrategias, políticas fiscales y cambio cultural en la reducción de la mortalidad. Valparaíso, 1920-1960. *Cuadernos de Historia* (19), 195-224.
- Cavieres, E. (1999b). *Comercio chileno y comerciantes ingleses, 1820-1880: un ciclo de historia económica*. Editorial Universitaria.
- Cavieres, E. (1983). Formas de vida y estructuras demográficas de una sociedad colonial: San Felipe en la segunda mitad del siglo XVIII. *Cuadernos de Historia* (3), 79-97.
- CELADE (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía). (2009). *Observatorio Demográfico N° 8: Urbanización en perspectiva*. CEPAL.
- Contreras, C. y Cueto, M. (2004). *Historia del Perú contemporáneo*. IEP.
- Crispi, P. (1993). *Inmigrar en Chile: estudio de una cadena migratoria hispana*. DIBAM.

- Delgado, M. (1984). La infancia abandonada en Chile, 1770-1930. *Revista de Historia Social y de las Mentalidades* (5), 101-126.
- De Ramón, A. (1992). *Santiago de Chile 1541-1991. Historia de una sociedad urbana*. Mapfre.
- DESA (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas). (2018). *World Population Prospect, 2018 revision* [online: <https://esa.un.org/unpd/wup/Download/>].
- Díaz, J., Lüders, R. y Wagner, G. (2016). *La República en cifras. Historical statistics*. Ediciones UC.
- Ducoing, C. y Badia-Miró, M. (2013). El PIB industrial de Chile durante el ciclo del salitre, 1880-1938. *Revista Uruguaya de Historia Económica* (3), 11-32.
- Estrada, B. (2014). *Españoles en Valparaíso. Desarrollo empresarial de un colectivo inmigrante europeo 1880-1940*. Ediciones Universitarias de Valparaíso.
- Estrada, B. (2006). La colectividad británica en Valparaíso durante la primera mitad del siglo XX. *Historia*, 39(1), 65-91.
- Estrada, B. (1993). Participación italiana en la industrialización de Chile: orígenes y evolución hasta 1930. En B. Estrada (Ed.), *Presencia italiana en Chile* (pp. 89-124). Ediciones Universitarias de Valparaíso.
- Geisse, G. (1983). *Economía y política de la concentración urbana en Chile*. El Colegio de México-PISPAL.
- Goicovic, I. (2006). *Relaciones de solidaridad y estrategia de reproducción social en la familia popular del Chile tradicional (1750-1860)*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- González, S. (2016). *(Pay)Pampa: la presencia boliviana e indígena en la sociedad del nitrato de Chile*. RIL.
- Hajnal, J. (1965). European marriage pattern in historical perspective. En D. V. Glass y D. E. C. Eversley, *Population in History* (pp. 101-143). Arnold.
- Harris, G. (2001). *Emigrantes e inmigrantes en Chile, 1810-1915: nuevos aportes y notas revisionistas*. Universidad de Playa Ancha.
- Hurtado, C. (1996). *Concentración de población y desarrollo económico: el caso chileno*. Universidad de Chile, Instituto de Economía.
- Hutchinson, E. (2000). La historia detrás de las cifras: la evolución del censo chileno y la representación del trabajo femenino, 1895-1930. *Historia* (33), 417-434.
- INE (Instituto Nacional de Estadísticas de Chile). (2009). *Retratos de nuestra identidad: Los Censos de Población en Chile y su evolución histórica hacia el Bicentenario*. Instituto Nacional de Estadísticas.



- Inostroza, X. (2014). Matrimonio y familia en sociedades andinas: propuestas desde la reconstitución de familias de Santiago de Tacrama o Belén. Altos de Arica, virreinato del Perú (1763-1820). *Historia*, 47(1), 65-90.
- Johnson, A. (1978a). *Internal migration in Chile to 1920: its relationship to the labor market, agricultural growth, and urbanization*. University Microfilms International.
- Johnson, A. (1978b). The impact of market agriculture in household structure in nineteenth-century Chile. *Hispanic American Historical Review*, 4(58), 625-648.
- Lattes, A. (2003/2004). La urbanización y otros modos de asentamiento de la población: desafíos para la reflexión conceptual y la producción de datos demográficos. *Población y Sociedad*, (10/11), 71-108.
- López, T. (2009). *Influencias familiares en la formación del empresariado judío. Chile, 1930-2009*. Seminario para optar al grado de Licenciada en Historia, Universidad de Chile.
- Mac-Clure, O. (2012). *En los orígenes de las políticas sociales en Chile 1850-1879*. Universidad Alberto Hurtado.
- Mamalakis, M. (1980). *Historical statistics of Chile: Demography and labor force, Volume 2*. Greenwood Press.
- Martinic, M. (1999a). *La inmigración croata en Magallanes*. Hogar Croata.
- Martinic, M. (1999b). La inmigración chilota en Magallanes. Apreciación histórica sobre sus causas, características y consecuencias. *Anales del Instituto de la Patagonia*, (27), 27-47.
- Matus, M. (2018). Emprendimientos tempranos de inmigrantes judíos en Valparaíso y Viña del Mar, 1920-1944. *Historia*, 1(51), 113-139.
- Matus, M. (2011). *Crecimiento sin desarrollo. Precios y salarios reales durante el Ciclo Salitrero en Chile (1880-1930)*. Editorial Universitaria.
- Mazzei, L. (1993). La integración económica de los inmigrantes italianos en una área de recepción no masiva: el caso de la provincia de Concepción (1890-1930). En B. Estrada (Ed.), *Presencia italiana en Chile* (pp. 125-154). Ediciones Universitarias de Valparaíso.
- McCaa, R. (1983). *Marriage and fertility in Chile: Demographic turning points in the Petorca Valley, 1840-1976*. Westview Press.
- McCaa, R. (1978). Chilean Social and Demographic History: Sources, Issues and Methods. *Latin American Research Review*, 13(2), 104-126.
- Mellafe, R. (1956). Reseña de la historia censal del país. En *XXII Censo General de Población y I de Vivienda*, tomo I (pp. 10-33). Servicio Nacional de Estadística y Censos.
- Mellafe, R. y Salinas, R. (1988). *Sociedad y población rural en la formación de Chile actual: La Ligua 1700-1850*. Universidad de Chile.

- Milanich, N. (2001). Los hijos de la Providencia: El abandono como circulación en el Chile decimonónico. *Revista de Historia Social y de las Mentalidades*, (5), 79-100.
- Monteon, M. (1979). The Enganche in the Chilean Nitrate Sector, 1880-1930. *Latin American Perspectives*, 6(3), 66-79.
- Morales, D. (2014). El negocio de la madera: Comerciantes y hacheros de Chiloé, 1850-1875. *Magallanía*, 2(42), 41-60.
- Muñoz, F. (1990). La mortalidad en Chile, 1865-1940: tendencias, niveles y estructura. En Associação Brasileira de Estudos Populacionais (ABEP), *História e População. Estudos sobre América Latina* (pp. 51-63). São Paulo.
- Muñoz, F. (1986). *La mortalidad por generaciones en Chile, 1865-1940*. Tesis de Maestría en Demografía, CELADE/Universidad de Chile.
- Olguín, M. y Peña, P. (1990). *La inmigración árabe en Chile*. Instituto Chileno-Árabe de Cultura.
- Ortega, L. (2009). La población de Atacama y Coquimbo y la crisis minera 1865-1930- *Revista de Historia y Geografía*, (22), 223-254.
- Ortega, L., Godoy, M. y Venegas, H. (Eds.). (2009). *Sociedad y minería en el Norte Chico, 1840-1930*. Universidad Academia Humanismo Cristiano.
- Pérez Brignoli, H. (2010). América Latina en la transición demográfica, 1800-1980. *Población y Salud en Mesoamérica*, 7(2).
- Pérez, J. I. (2019). *Urbanización, crecimiento y cambio estructural en una economía exportadora: el caso de Chile, 1860-1940*. Tesis de Doctorado en Historia, Universidad de Chile.
- Pérez, J. I. (2012). *Características sociodemográficas y estructura del hogar en dos ciudades de mediados del siglo XIX: Concepción y Talcahuano*. Tesis de Magíster en Historia, Universidad de Chile.
- Pérez, J. I. (2010). Los censos chilenos de población (1854-1920). Análisis crítico de las fuentes de datos censales y sugerencias de uso. *Boletín de la Academia Chilena de la Historia*, (119), 55-95.
- Pinto, J. (2010). *Los censos chilenos del siglo XX*. Ediciones Universidad de La Frontera.
- Pinto, J. (2009). *La población de la Araucanía en el siglo XX. Crecimiento y distribución espacial*. Ediciones Universidad de La Frontera.
- Pinto, J. (2003). *La formación del estado y la nación, y el pueblo mapuche: de la inclusión a la exclusión*. DIBAM.
- Purcell, F. (2016). ¡Muchos extranjeros para mi gusto! Mexicanos, chilenos e irlandeses en la construcción de California, 1848-1880. Fondo de Cultura Económica.
- Reher, D. (1994). Ciudades, procesos de urbanización y sistemas urbanos en la Península Ibérica. En *Atlas Históricos de las Ciudades Europeas I: Península Ibérica* (pp. 1-29). Salvat.

- Reher, D. (2014). Was there a mid-20th century fertility boom in latin america? *Revista de Historia Económica-Journal of Iberian and Latin American Economic History*, 32(3), 319-350.
- Rivero, R. (2016). *El cambio demográfico en Chile y sus efectos sobre la fuerza de trabajo (1934-2006)*. Tesis de Doctorado en Historia Económica, Universidad de Barcelona.
- Robles, C. (2009). La producción agropecuaria chilena en la Era del Salitre (1880-1930). *América Latina en la Historia Económica*, (32), 111-134.
- Rodríguez, J.; y Pérez, J.I., (2012). “Los censos chilenos como fuente para el estudio de la estructura y movilidad social (1865-1930)”, en Botelho, T.; y Van Leeuwen, M. (ed.), *Historia social: perspectivas metodológicas* (pp. 109-153).
- Romero, L. (1997). ¿Qué hacer con los pobres? Élite y sectores populares en Santiago de Chile, 1840-1895. Sudamericana.
- Salinas, R. (2005). Población, habitación e intimidad en el Chile tradicional. En R. Sagredo y C. Gazmuri (Eds.), *Historia de la vida privada en Chile. Tomo I. El Chile tradicional de la conquista a 1840* (pp. 11-47). Taurus.
- Salinas, R. (1991). Comunidad familiar y estructura del hogar tradicional: el caso de Los Andes, 1830-1870. En E. Cavierres y R. Salinas, *Amor, sexo y matrimonio en Chile tradicional* (pp. 135-155). Ediciones Universitarias de Valparaíso.
- Sánchez-Albornoz, N. (2014). *La población de América Latina: desde los tiempos precolombinos al año 2025*. Turner/El Colegio de México.
- Somoza, J. y Tacla, O. (1966). *La mortalidad en Chile según las tablas de vida de 1920, 1930, 1940, 1952-1960*. CELADE.
- Tacla, O. (2010). Cobertura de las estadísticas vitales a partir de la información recogida en censos o derivada de ellos: experiencias y lecciones aprendidas en la región. En CELADE, *Los censos de 2010 y la salud* (pp. 157-178). CEPAL.
- Tacla, O. (2006). *La omisión censal en América Latina*. CELADE/BID.
- Valenzuela, S. (2006). Diseños dispares, resultados diferentes y convergencias tardías: las instituciones de bienestar social en Chile y Suecia. En S. Valenzuela, E. Tironi y T. Scully, *El eslabón perdido. Familia, modernización y bienestar en Chile* (pp. 359-430). Taurus.
- Villa, M. y González, D. (2004). Dinámica demográfica de Chile y América Latina: una visión a vuelo de pájaro. *Revista de Sociología*, (18), 81-116.

## CAPÍTULO 19

# LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN CHILE, 1850-2010. ENTRE EL MERCADO Y EL CONFLICTO SOCIAL Y POLÍTICO

*Javier Rodríguez Weber<sup>1</sup>*

### INTRODUCCIÓN

A finales del siglo XX, Anthony Atkinson (1997) creía percibir un renovado interés por la distribución del ingreso. Tenía razón. En los últimos años, y en especial después de la crisis financiera de 2008, la desigualdad se ha tornado uno de los campos de estudio más activos y vibrantes. La nueva literatura sobre la desigualdad se distingue por dos características centrales. Por un lado, por la importancia que asigna a la historia, interés que ha motivado la elaboración de estadísticas de largo plazo. En segundo lugar, por una aproximación más compleja a las causas y consecuencias de la desigualdad. Esta ya no se percibe como un fenómeno básicamente derivado de las variaciones en la oferta y demanda de factores; sino

---

<sup>1</sup> Doctor en Historia Económica, Universidad de la República, Uruguay.

como el resultado de la interacción entre las fuerzas de mercado con el entorno institucional y, especialmente, las relaciones de poder entre los agentes que pugnan por incrementar —o no ver disminuida— su participación en el ingreso (Atkinson, 2015; Milanovic, 2016; Piketty, 2014, 2015).

Nuestro continente tampoco ha estado ajeno al renovado interés por la desigualdad y su historia, ahora mejor conocida gracias los avances producidos en la última década (Bértola y Williamson, 2017). En este marco, Chile es, probablemente, el país para el cual se cuenta con mejor y más abundante información, existiendo estadísticas de distribución del ingreso, y otras variables asociadas, desde mediados del siglo XIX (Rodríguez Weber, 2016a, 2017a).

El presente capítulo tiene por objeto proporcionar una mirada sintética a la historia de la desigualdad en Chile que permita al lector conocer no solo sus principales tendencias a lo largo de un siglo y medio, sino los mecanismos de tipo económico y político que las han determinado. Como veremos, Chile nunca ha sido un país igualitario, pero su desigualdad tampoco se ha mantenido constante, sino que ha visto alternar períodos de mejora con otros de deterioro de la distribución. Las fuerzas de mercado, desatadas por procesos de globalización o expansión de la frontera, fueron determinantes durante la segunda mitad del siglo XIX. Pero a medida que surgían y se empoderaban nuevos actores sociales —como los obreros o las capas medias y los empleados—, el conflicto distributivo y la intervención estatal se fueron haciendo preponderantes. Así, desde la década del treinta del siglo XX, la política se convirtió en la dimensión clave, imprescindible a la hora de explicar tanto los períodos de mejora como de empeoramiento de la distribución. De hecho, es justamente la política y el resultado del conflicto distributivo de los años sesenta y setenta, la causa inmediata de la elevada desigualdad que caracteriza al país a principios del siglo XXI<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Según el Informe de Desarrollo Humano 2014 elaborado por el PNUD, que presenta datos de distribución del ingreso para 137 países, Chile —con un índice de Gini de 0,52— ocupa el lugar dieciocho en el *ranking* de desigualdad, lo que lo coloca como el país con peor distribución del ingreso entre los setenta de mayor desarrollo humano.

## ¿POR QUÉ Y CÓMO ESTUDIAR LA HISTORIA DE LA DESIGUALDAD (EN CHILE Y EN OTRAS PARTES)?

La desigualdad importa por múltiples motivos. En primer lugar, las razones sustantivas: nuestro bienestar depende no solo de lo que tenemos, sino de cómo nos relacionamos con y nos sentimos tratados por los demás, siendo las diferencias económicas o de otro tipo un aspecto clave de estas relaciones. De ahí que asociamos la desigualdad —en alguna de sus dimensiones— con la injusticia (Milanovic, 2007; Sen, 1992, 2012). Existen también razones instrumentales. Si la desigualdad supera cierto nivel —imposible de definir con precisión, pero real—, se ven afectados el crecimiento económico, la calidad de vida, la movilidad social y la democracia (Acemoglu y Robinson, 2012; Gilens, 2014; Sitaraman, 2017; Wilkinson y Pickett, 2009)<sup>3</sup>.

Según señalamos, una de las características de la nueva literatura sobre la distribución del ingreso, y su relación con el crecimiento, es la importancia que se asigna a los procesos de largo plazo. Son los efectos acumulativos de la desigualdad o los cambios en su tendencia —que pueden demorar años en percibirse— los que tienen consecuencias. Asimismo, se señala, dada la inercia que muestran los arreglos institucionales, su incidencia en el presente sobre el crecimiento, el bienestar y la democracia puede estar condicionada por lo ocurrido con la desigualdad muchas décadas atrás —e incluso siglos<sup>4</sup>—. Lamentablemente, esta preocupación por la historia se enfrenta a la dificultad de conocer y medir el fenómeno en el largo plazo. De ahí que economistas e historiadores hayan desarrollado estrategias para aproximar los niveles y tendencias de la desigualdad para el período anterior a la existencia de las encuestas de hogares.

Las alternativas elaboradas son muchas y dependen, en lo fundamental, de la disponibilidad de fuentes. De ellas destacaremos dos. En primer lugar, el uso de fuentes fiscales para estimar la participación

---

<sup>3</sup> Por supuesto, un exceso de igualdad también resulta problemático. Como se nos recuerda habitualmente, nadie se esforzará si todos tenemos garantizados el mismo resultado. Pero, en la situación actual, preocuparse por un exceso de igualdad equivale a decirle a quien se encuentra en el desierto sufriendo sed que no debe procurarse agua, ya que se puede morir ahogado.

<sup>4</sup> Este es el caso, por ejemplo, de fenómenos como el racismo, que en América se asocian al pasado de esclavitud y dominación colonial.

de los últimos percentiles —el 5%, 1% o 0,1% superior— en la distribución total. Se trata de una aproximación usada por Simon Kuznets a mediados del siglo XX y popularizada más recientemente por Thomas Piketty. Entre sus ventajas, destaca la posibilidad de captar los ingresos de la cúspide —subestimados por las encuestas—, la comparabilidad internacional y la posibilidad de construir series largas, ya que la estimación puede retrotraerse hasta la imposición del impuesto, en muchos casos hasta principios del siglo XX. Su principal problema es que no puede aplicarse para los países y períodos en que no se cuenta con el tipo de fuentes necesarias. Ello es relevante para muchos de los países latinoamericanos, donde el impuesto al ingreso personal no se introdujo sino hasta períodos relativamente recientes.

La segunda estrategia a la que nos referiremos es la construcción de tablas sociales. Ella supone agrupar a las personas con ingresos en categorías (campesinos, terratenientes, peones, industriales, trabajadores estatales, etc.), estimando el número e ingresos para cada una. Dentro de esta aproximación existen dos variedades principales. La primera supone construir tablas para diferentes años, obteniendo así estimaciones para momentos puntuales en el tiempo (Bértola, Castelnovo, Rodríguez Weber y Willebald, 2009; Lindert y Williamson, 1982, 1983). La segunda consiste en elaborar tablas que abarcan un período de tiempo, manteniendo las categorías y estimando el número e ingreso que corresponde a cada una para cada año del intervalo temporal. En este último caso, se habla de «tablas sociales dinámicas» (Bértola, 2005; Rodríguez Weber, 2017a). Su principal falencia es la imposibilidad de obtener toda la información necesaria a partir de fuentes apropiadas, lo que suele subsanarse mediante el uso de fuentes secundarias y la adopción de múltiples supuestos.

Las estadísticas de distribución del ingreso en que se basan las secciones siguientes se obtuvieron mediante un procedimiento de este último tipo. Se estimaron dos tablas dinámicas, una para el período 1860-1930 y otra para 1929-1970. Al empalmarse entre sí y articularse con resultados provenientes de encuestas de hogares, se obtuvo una imagen de las tendencias asumidas por la distribución

del ingreso entre perceptores durante algo más de un siglo y medio<sup>5</sup> (Gráfico 1).

Pero la medición es solo el primer paso. Una vez que tenemos una imagen de lo ocurrido con la desigualdad en el largo plazo, lo más importante es explicar las tendencias observadas. Para hacerlo, enfrentamos la pregunta sobre los factores que las determinan. Hasta fines del siglo XX, la mayor parte de la literatura especializada apuntaba al mercado como el mecanismo fundamental. Al tiempo, se consideraba a la dispersión del ingreso entre asalariados como la parte más importante de la desigualdad —una conclusión inducida por los sesgos que imprimen las encuestas de hogares—, la que se explicaba por la articulación entre la oferta y demanda de los distintos tipos de trabajo. El cambio técnico, la globalización o la expansión de la educación inciden sobre la oferta o demanda de trabajo calificado o no calificado, afectando la retribución que reciben los distintos tipos de trabajadores, ampliando o reduciendo la brecha de ingresos entre estos; un razonamiento que se extendía a los demás factores productivos, en particular los recursos naturales. De ahí que hemos llamado «mercado centrada» a esta aproximación que hace de los cambios en la oferta y demanda de factores la explicación central de la desigualdad.

Sin embargo, los aportes más recientes, enmarcados en el giro institucionalista de las ciencias sociales y en particular de la economía, han señalado lo insuficiente de esta aproximación. Para explicar incluso un resultado de mercado como la distribución primaria —es decir antes de impuestos y transferencias—, es fundamental tener en cuenta el marco institucional que regula la interacción entre los agentes que participan del intercambio, la acción de otros agentes que inciden en el mismo —siendo el Estado el más importante— y, especialmente, las asimetrías de poder entre ellos. Lo anterior da lugar al conflicto distributivo entre los agentes que, latente o explícito, siempre está presente, alcanzando distintos niveles de intensidad, llegando incluso a expresarse en forma violenta. En resumen, la nueva literatura sobre la desigualdad ha vuelto a poner sobre la mesa los mecanismos causales clásicos en el estudio de la desigualdad:

<sup>5</sup> El procedimiento seguido en la construcción, así como la robustez de los resultados obtenidos, se detalla en Rodríguez Weber (2016).



el poder y el conflicto. Por ello calificamos este abordaje como de «economía política».

En este marco, en el capítulo se analizarán las tendencias seguidas por la desigualdad como el resultado de la acción e interacción de diversos mecanismos, siendo estos el mercado —es decir, los cambios en la oferta y demanda de los factores productivos—, el entorno institucional, la acción del Estado y el conflicto distributivo entre los agentes.

## DESARROLLO Y DESIGUALDAD EN CHILE EN EL LARGO PLAZO

Entre 1870 y 2010, el PIB per cápita de Chile se multiplicó por un factor de diez, habiendo crecido a una tasa acumulativa anual de 1,7%, cifra similar a la de Estados Unidos o Europa occidental (Cuadro 1). En el presente, Chile se ubica en el grupo de países de ingreso medio, cuyos problemas se asocian más a la frustración de las expectativas de desarrollo que a la pobreza. Dicho esto, el ritmo de crecimiento económico del país no ha sido uniforme a lo largo del tiempo. Chile ha crecido más en los períodos de globalización, como lo fueron los años anteriores a 1913 y posteriores a 1973 —y especialmente luego de 1986—. Sin embargo, las turbulencias que terminaron con la Primera Globalización le afectaron tan gravemente que en los treinta años que siguieron a la Primera Guerra Mundial apenas creció. Recién retomó la senda de crecimiento hacia finales de la década de 1930, de la mano del cambio estructural y la industrialización, pero lo hizo a un ritmo inferior al de otras economías latinoamericanas.

CUADRO 1. PIB PER CÁPITA (DÓLARES INTERNACIONALES GEARY-KHAMIS DE 1990)

Año	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Perú	Uruguay	Europa (*)	EE.UU.
1870	1.468	694	1.320	676	nd	2.106	2.141	2.445
1880	1.604	677	1.781	711	nd	2.011	2.344	3.184
1890	2.416	694	2.012	718	nd	2.074	2.703	3.392
1900	2.875	557	2.245	683	680	2.143	3.155	4.091
1910	3.988	710	3.070	779	973	3.029	3.442	4.964
1920	3.624	890	2.833	1.071	1.216	2.583	3.333	5.552

1930	4.257	968	2.925	1.544	1.650	4.155	4.357	6.213
1940	4.342	1.154	3.312	1.868	1.895	3.536	4.988	7.010
1950	5.204	1.544	3.755	2.161	2.289	4.501	4.944	9.561
1960	5.803	2.199	4.253	2.539	3.058	4.849	7.498	11.328
1970	7.623	2.843	5.140	3.128	3.853	5.111	10.853	15.030
1980	8.367	5.178	5.660	4.244	4.248	6.630	13.958	18.577
1990	6.433	4.920	6.401	4.826	3.008	6.465	16.793	23.201
2000	8.526	5.416	10.185	5.282	3.793	8.159	20.131	28.702
2010	11.290	6.754	13.368	6.956	5.858	11.763	21.793	30.491
Tasas de crecimiento acumulativo anual del PIB per cápita								
1870-2010	1,5%	1,6%	1,7%	1,7%	2,1% (**)	1,2%	1,7%	1,8%
1870-1913	2,3%	0,2%	2,0%	0,5%	2,7% (***)	1,0%	1,3%	1,8%
1913-1945	0,4%	1,7%	0,5%	2,6%	2,0%	0,4%	0,3%	2,5%
1945-1973	2,0%	3,9%	1,2%	2,3%	2,6%	1,2%	3,9%	1,3%
1973-2010	0,9%	1,6%	2,7%	1,8%	1,0%	2,3%	1,6%	1,6%
(*) Promedio de Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Italia, Holanda, Noruega, Suecia, Suiza y Gran Bretaña.								
(**) Corresponde a 1896-2010.								
(***) Corresponde a 1896-1913.								

Fuente: Bértola y Ocampo (2013, Cuadro 2); Bolt y Van Zanden (2013).

Por otra parte, desde hace unas décadas se ha venido insistiendo en las carencias del PIB pc como indicador de los logros en términos de mejora de la calidad de vida y la libertad de los individuos. La alternativa más extendida es el Índice de Desarrollo Humano y, efectivamente, si atendemos a la evolución de este indicador durante el siglo XX, obtenemos una perspectiva algo diferente del proceso de desarrollo en Chile. El país lo ha hecho mejor en términos de desarrollo humano que en términos de crecimiento. Si a principios de siglo, la brecha que separaba a Chile de los países centrales era más importante en términos de desarrollo humano que de PIB per cápita, hacia el año 2000 esta relación se ha invertido. Ahora la distancia más importante se presenta en términos de ingreso. Así, entre los años 1900 y 2000 el PIB pc de Chile pasó del 55% al 35% del de Estados Unidos. En los mismos años, el Índice de Desarrollo Humano muestra la evolución contraria, pasando del 40% al 86%. De la comparación entre ambos indicadores también surge una imagen diferente sobre

los períodos de mayor avance. Si en términos de crecimiento estos fueron los años de apertura económica, en términos de desarrollo humano lo fueron los años de industrialización. La explicación se encuentra, naturalmente, en que el ritmo de progreso en educación y esperanza de vida fueron mayores entre 1940 y 1970 que antes y después. Asimismo, fue en esos años que la diferencia con Estados Unidos se acortó a un ritmo más acelerado (Cuadro 2).

CUADRO 2. ÍNDICE HISTÓRICO DE DESARROLLO HUMANO, 1900-2000

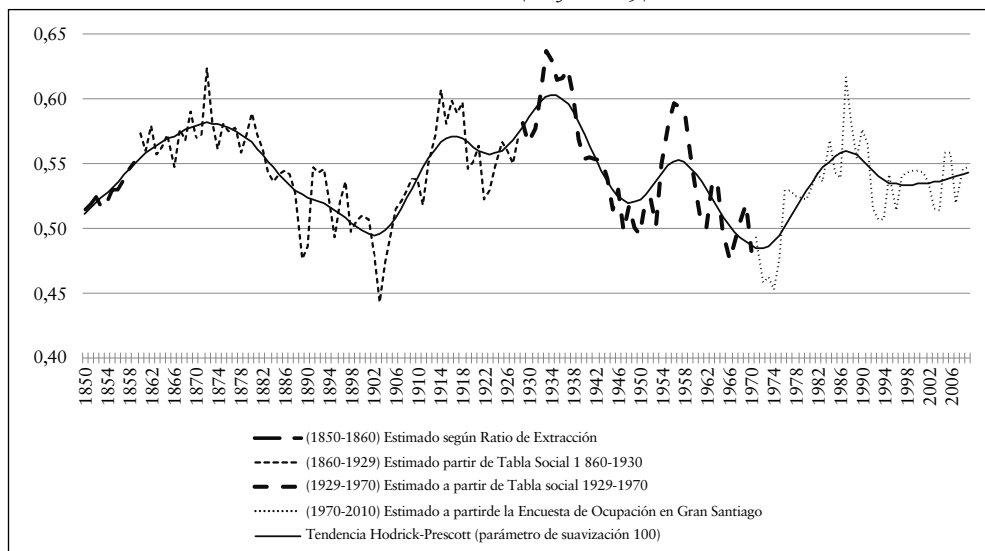
Año	Argentina	Chile	Colombia	Perú	Uruguay	América Latina (7)	Alemania	Francia	Reino Unido	EE.UU.
1900	0,271	0,194	0,183	nd	0,326	0,179	0,446	0,440	0,446	0,489
1910	0,326	0,220	0,211	nd	0,357	0,211	0,477	0,492	0,502	0,527
1920	0,375	0,256	0,237	nd	0,361	0,240	0,510	0,510	0,526	0,568
1930	0,429	0,317	0,278	nd	0,389	0,267	0,560	0,559	0,567	0,599
1940	0,469	0,366	0,320	0,261	0,437	0,302	0,606	0,519	0,583	0,639
1950	0,528	0,448	0,392	0,304	0,499	0,363	0,611	0,623	0,634	0,690
1960	0,572	0,513	0,451	0,386	0,535	0,427	0,671	0,671	0,669	0,722
1970	0,616	0,586	0,473	0,469	0,564	0,481	0,732	0,734	0,722	0,761
1980	0,657	0,652	0,556	0,533	0,604	0,540	0,785	0,777	0,765	0,808
1990	0,657	0,703	0,581	0,568	0,633	0,590	0,824	0,799	0,809	0,844
2000	0,692	0,749	0,609	0,612	0,669	0,627	0,850	0,823	0,857	0,872

Fuente: Bértola et al. (2012, Cuadros 92 y 93).

Si, en términos de ingreso y desarrollo humano, Chile destaca en la región, su nivel de desigualdad es típicamente latinoamericano. Se trata del país con peor distribución del ingreso entre los 43 considerados de «muy alto desarrollo humano», ocupando el lugar 18 en el *ranking* de desigualdad entre 134 países considerados por el *Informe de Desarrollo Humano 2013* (PNUD, 2013). Si bien Chile nunca fue un país igualitario, tampoco ha sido siempre tan desigual. Este elevado nivel se alcanzó durante los años setenta y ochenta, en el contexto de la dictadura liderada por el general Augusto Pinochet. La perspectiva de largo plazo nos muestra que la desigualdad ha seguido tendencias diferentes a lo largo del tiempo, con períodos de mejora de la distribución alternados con otros de empeoramiento. De hecho, los últimos treinta años destacan por la estabilidad que

ha mantenido la desigualdad en el nivel que alcanzara durante la dictadura (Gráfico 1).

GRÁFICO 1. LA DISTRIBUCIÓN DE INGRESO EN CHILE EN EL LARGO PLAZO.  
ÍNDICE DE GINI (1850-2009)



Fuentes y comentarios: El período 1850-1970 es estimación propia (Rodríguez Weber, 2016a). El período 1971-2009 también refiere a la desigualdad entre personas que perciben ingresos y fue calculado a partir de la «Encuesta de Ocupación, Desocupación y Percepción de Ingresos y Gastos del Gran Santiago», elaborada por la Universidad de Chile. El cambio en el trazo de la serie original señala las diferentes metodologías y fuentes utilizadas. De lo anterior se deriva la necesidad de ser cauteloso a la hora de extraer conclusiones relativas a los niveles de la desigualdad para períodos estimados con metodologías diferentes; las tendencias resultan más confiables. Debe tenerse en cuenta, además, que la desigualdad entre individuos que perciben ingreso, que es lo que se presenta aquí, difiere de la desigualdad de ingreso per cápita de los hogares, que es la que suele utilizarse. Lo habitual es que la primera presente resultados superiores a la segunda, pero en una magnitud que puede variar.

Esta evolución ha sido parte del proceso histórico de desarrollo a nivel general y de la forma en que este ha incidido sobre la economía política de la desigualdad. Las distintas transformaciones en la estructura económica, la inserción internacional, el entramado institucional, la orientación de las políticas públicas, o el poder relativo de los agentes que se disputan el ingreso han tenido diferentes impactos distributivos, dando lugar a los cambios observados.

Por otra parte, existe, como se mostrará, una tendencia secular: la dimensión política se ha hecho más relevante con el transcurso del tiempo. Durante el siglo XIX, y más allá del importante papel jugado por instituciones de origen colonial como la hacienda, el principal mecanismo detrás de la dinámica histórica de la desigualdad fue el mercado, en particular los cambios en la oferta y demanda de factores como consecuencia de la Primera Globalización y la expansión de la frontera. A medida que nos adentramos en el siglo XX, sin embargo, adquirieron preponderancia los factores de tipo político, tanto en lo que refiere a aspectos formales derivados de la orientación de los gobiernos, como al resultado del conflicto distributivo entre clases y grupos sociales.

#### GLOBALIZACIÓN Y EXPANSIÓN DE LA FRONTERA: PRIMACÍA DEL MERCADO (1850-1905)

En los últimos años, el lugar que corresponde a las instituciones de origen colonial, como la hacienda, en la historia de la desigualdad de las repúblicas latinoamericanas ha sido motivo de fuertes debates. Están quienes, como Williamson (2014) o Dobado y García (2010), tienden a minimizar su papel, desafiando la idea de que las sociedades coloniales destacaran por su desigualdad. Es claro, sin embargo, que se trata de una posición minoritaria. La mayoría de los especialistas sostienen, desde hace bastante tiempo, su importancia (Bértola, Castelnovo, Rodríguez Weber y Willebald, 2010; Cardoso y Pérez Brignoli, 1979; Robinson, 2001; Sunkel y Paz F., 1970), y la historia de Chile parece darles la razón.

El país nació a la vida independiente con una distribución muy desigual de la propiedad de la tierra (Llorca-Jaña, Navarrete-Montalvo y Araya-Valenzuela, 2018). En el medio rural, donde vivían tres cuartos o más de los habitantes, la vida giraba en torno al sistema de hacienda. Este articulaba distintos tipos de propiedad y formas de acceso a la tierra, como latifundios, minifundios o el inquilinaje<sup>6</sup> (Góngora, 1960; Mellafe, 2004). El control sobre tierras y hombres que proporcionaba la hacienda, cuyo origen se remontaba a las

<sup>6</sup> Los *inquilinos* vivían y trabajaban en las haciendas, a cambio de una retribución mixta que combinaba algo de efectivo con el derecho al uso de una parcela.

encomiendas del período colonial, era la piedra fundamental sobre la que se asentaba el poder de la pequeña élite que poseía riqueza y gobernaba el Estado (Bauer, 1975; Bengoa, 1988, 1990).

Por otra parte, y si bien carecemos de mediciones de distribución de la renta para las décadas de 1830 o 1840, lo razonable es presumir que, dado el bajo nivel del ingreso medio, estas no serían muy elevadas. Pero la relevancia de este hecho —que suponemos— no debe exagerarse. Dada la pobreza de las sociedades premodernas, los indicadores habituales de desigualdad —como el Gini— no resultan del todo adecuados<sup>7</sup>. Más importante es el hecho de que, dado el marco institucional señalado, existían las condiciones para que, en caso de observarse un ciclo de crecimiento económico, este diera lugar a un incremento de la desigualdad de ingreso. Ello fue lo que ocurrió a partir de la década de 1840 (Rodríguez Weber, 2015).

El bajo nivel de ingreso medio que caracterizaba a Chile hacia mediados de siglo se explica, en buena medida, por el atraso tecnológico de su agricultura. Este se debía, al menos en parte, a la pequeñez del mercado consumidor, así como a la precariedad del sistema de transporte interno del país (que redundaba en fletes internos prohibitivos para comercialización de productos agrícolas), lo que dejaba una cantidad importante de la tierra sin producir. Esta situación cambió a mediados de siglo con el *boom* de demanda de trigo desde California y Australia, seguido por la posibilidad de exportar hacia Gran Bretaña y la introducción de ferrocarriles en el país desde 1851. Entonces, las tierras ociosas al interior de las haciendas se pusieron a producir. Para ello, los hacendados incrementaron las cargas de los inquilinos, que debieron trabajar más a cambio de menos tierra para explotar. Como consecuencia, Chile transitó por su primer ciclo de crecimiento económico. Entre 1845 y 1873 el PIB, las exportaciones, las importaciones y los ingresos fiscales crecieron a una tasa acumulativa de 3,8%, 7,9%, 5,9% y 4,1%, respectivamente. Mejor aún fue el desempeño de las exportaciones agrícolas, que crecieron un 11,6% anual, por lo que pasaron del 16% al 42% del total de ventas al exterior (Díaz, Lüders y Wagner, 2016).

<sup>7</sup> Salvo que se los compare con la máxima desigualdad posible, en cuyo caso estaríamos estimando el ratio de extracción, una aproximación más pertinente para este tipo de sociedades (Milanovic, Lindert y Williamson, 2011).

El crecimiento económico fue de tipo extensivo —caracterizado por la incorporación de factores productivos, en particular la tierra— y no condujo a una transformación de las relaciones de producción. Por el contrario, el viejo entramado institucional formado en el período colonial fue fortalecido. Solo la élite pudo aprovechar las ventajas generadas por la Primera Globalización. Como muestra el Cuadro 1, hacia finales del ciclo exportador, *c.* 1870, el PIB per cápita de Chile era elevado en el contexto latinoamericano, pero sus logros educativos —medidos por los años promedios de educación— eran similares a los de Perú y muy inferiores a los de Argentina o Uruguay (Bértola et al., 2012, Cuadros 8 y 9). Al mismo tiempo, el 1 % de mayores ingresos se apropiaba de cerca de un tercio del ingreso nacional. La élite mostraba gran capacidad para apropiarse del excedente, dando lugar a un elevado ratio de extracción en términos comparados (Rodríguez Weber, 2017a, Cuadro 11).

Pero si la élite fue la gran —y casi única— beneficiaria del primer impulso exportador de la Primera Globalización, también fue la gran perjudicada cuando este llegó a su fin. Las condiciones que lo habían permitido —altos precios internacionales del trigo y el cobre— incentivaron una serie de inversiones que condujeron a un aumento de la producción mundial y a una reducción de los precios (Ortega, 2005). Luego de 1873 la rueda giró en sentido contrario, y la caída de los precios y las exportaciones se tradujo en una importante reducción de la participación del 1 % en el ingreso nacional. La crisis afectó los ingresos de la élite, pero no el poder del Estado, que ella gobernaba. El nuevo ciclo de crecimiento, iniciado hacia 1880, sería el resultado de dos guerras victoriosas: contra Perú y Bolivia al norte, y contra el pueblo mapuche al sur. Gracias a ambas, el territorio bajo control efectivo de Chile se incrementó en forma sustantiva y, lo que es más importante desde el punto de vista económico, lo hizo incorporando tierras ricas en recursos naturales, minerales en un caso y fértiles en el otro. De esta forma, la expansión de la frontera habilitó un nuevo ciclo de crecimiento exportador, que de la mano de los nitratos, dinamizó la agricultura y los servicios (Cariola y Sunkel, 1982; Pinto Vallejos y Ortega Martínez, 1990; Robles-Ortiz, 2009a, 2009b). Sin embargo, el cambio en la dotación de factores y

ciertas características institucionales del período dieron lugar a una dinámica distributiva bien diferente a la del ciclo anterior.

La incorporación de tierras ricas en recursos naturales, pero con baja densidad relativa de habitantes, así como la expansión de los centros urbanos —alimentada por el mismo crecimiento exportador— motivaron una serie de movimientos migratorios desde las áreas rurales de la zona central, el corazón del régimen de hacienda, hacia la frontera y las ciudades, en particular Santiago (Cuadro 3). Como consecuencia, la zona rural del Valle Central vio reducir el número de sus habitantes (Hurtado, 1966).

CUADRO 3. ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN POR REGIONES Y TASAS DE CRECIMIENTO PARA PERÍODOS INTERCENSALES

Región	Población regional en relación con el total para años censales (%)				Tasa de crecimiento de la población por regiones entre censos		
	1875	1885	1895	1907	1875-1885	1885-1895	1895-1907
Norte Grande	0,1	4	6	8	48,9%	3,9%	4,0%
Norte Chico	11	10	8	7	0,6%	-0,9%	0,7%
Zona Central	68	61	60	54	0,9%	0,9%	0,5%
Concepción	13	14	12	11	2,8%	-0,5%	0,9%
Frontera	0,9	4	6	10	13,9%	6,1%	5,9%
Los Lagos	4	5	5	7	3,1%	2,0%	4,0%
Austral	3	3	3	3	1,3%	0,6%	1,1%
Total	100	100	100	100	2,0%	1,0%	1,5%

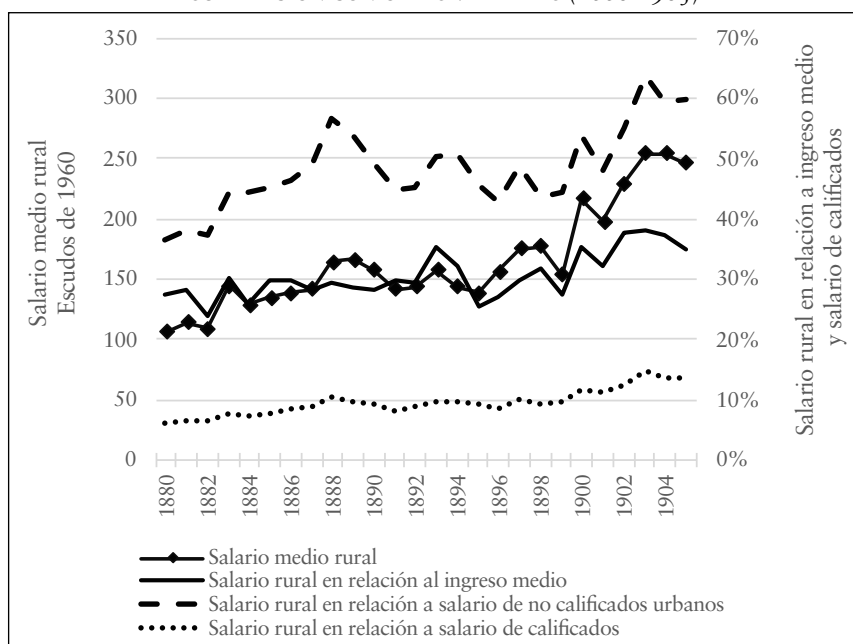
Fuente y comentarios: Elaborado a partir del censo de población de 1907, excepto la información para el Norte Grande en 1875, que se toma de Hurtado (1966). El caso chileno, Cuadro 2. El análisis por provincia del censo informa de la evolución desde 1865 de la población de cada departamento que integra la provincia en 1907. De esta forma es posible reconstruir la población provincial para un período anterior a que estas se hayan conformado, como por ejemplo la de la provincia de Malleco antes de 1887, año de su creación. La región del Norte Grande comprende las provincias de Tacna, Tarapacá y Antofagasta. La del Norte Chico las de Atacama y Coquimbo. La Zona Central las de Aconcagua, Valparaíso, Santiago, O'Higgins, Colchagua, Curicó, Talca, Linares, Maule y Ñuble. La región de Concepción agrupa a las provincias de Concepción, Arauco y Biobío. La región Frontera, las de Malleco y Cautín. Los Lagos corresponde a Valdivia y Llanquihue, y la zona Austral a las provincias de Chiloé y al territorio de Magallanes.

La expansión de la frontera y los movimientos migratorios que le siguieron afectaron la oferta y demanda de los factores tierra y



trabajo, lo que tuvo consecuencias sobre su retribución. En pocas palabras, los salarios eran más altos en el norte y las ciudades, y hacia allí fueron muchos peones y gañanes del Valle Central. Pero también fueron al sur, para instalarse como ocupantes en la recién conquistada Araucanía. Estos procesos combinados dieron lugar a un incremento en los salarios (Matus, 2012). El impacto distributivo que de ello se deriva se explica porque el salario de los trabajadores rurales —aproximadamente un cuarto del total de los perceptores de ingreso (Rodríguez Weber, 2016a)— creció más que el ingreso medio y el salario de otras categorías de trabajadores (Rodríguez Weber, 2011). Esta vez, las fuerzas del mercado desatadas por la expansión de la frontera y el crecimiento exportador que le siguió beneficiaron a la masa de trabajadores poco calificados y en particular a los más pobres de todos: los peones y gañanes (Gráfico 2)<sup>8</sup>.

GRÁFICO 2. EL SALARIO MEDIO REAL DE LOS TRABAJADORES RURALES Y SU RELACIÓN CON OTRAS VARIABLES (1880-1905)



Fuente: Rodríguez Weber (2016a).

<sup>8</sup> Los salarios de no calificados urbanos también crecieron, pero en menor medida. El de los calificados, por otra parte, se mantuvo básicamente estable (Rodríguez Weber, 2016a).

¿Y qué ocurrió con la élite? ¿Acaso sus miembros no se beneficiaron del *boom* exportador salitrero? Por supuesto que lo hicieron, pero en mucho menor medida que los sectores de menores ingresos. Entre 1880 y 1905, el ingreso medio del 1 % superior se incrementó a un ritmo del 0,9 % anual, un desempeño pobre si lo comparamos con el 2,3 % al que creció el ingreso medio, o al 3,4 % de los salarios rurales. Este resultado, a primera vista paradójico, no lo es tanto si se toma en cuenta una de las características del período salitrero más estudiadas y debatidas: fueron capitales extranjeros, no chilenos, los que lideraron su explotación. Asimismo, la actividad salitrera fue gravada en forma importante por el Estado. Como consecuencia, a fines del siglo XIX y principios del XX, gran parte de las ganancias generadas por la principal actividad exportadora terminaban en bolsillos ajenos a la élite local<sup>9</sup>, lo que no impidió que esta se beneficiara del crecimiento por otras vías, como su control sobre el Estado, o la eliminación de los impuestos a la propiedad. Pero, a diferencia de lo que había ocurrido antes y ocurriría después, no pudo quedarse con la parte del león del crecimiento exportador. Así, la participación del 1 % en el ingreso nacional, que ya se había reducido durante la crisis de los años setenta, siguió cuesta abajo, llegando al 15 % hacia 1904, la mitad de lo que era treinta años antes (Rodríguez Weber, 2016a).

De este modo, durante la segunda mitad del siglo XIX fue la acción del mercado, derivado de la inserción internacional de Chile durante la Primera Globalización y la expansión de la frontera con impacto en la dotación de factores, el mecanismo determinante del ciclo de ascenso y descenso seguido por la desigualdad. También es cierto que un contexto institucional diferente podría haber supuesto una evolución diferente. Efectivamente, fue la estructura de la propiedad territorial heredada del período colonial, caracterizada por su elevada concentración, la que encauzó el tipo de resultado distributivo previsto por Stolper y Samuelson (1941)<sup>10</sup>. Hacia 1840

<sup>9</sup> Como veremos en la próxima sección, esta situación cambiaría con la llegada del siglo XX.

<sup>10</sup> Según el cual la inserción en el comercio internacional incrementa la retribución al factor abundante —que de acuerdo con el modelo Heckscher-Ohlin constituye la base de la especialización exportadora—, en este caso, la tierra. Desde el

Chile tenía tierra ociosa, y ello le permitió responder rápidamente al incremento de la demanda internacional de trigo. Pero el hecho de que esa tierra tuviera dueño fue un factor crucial. Ello generaba una asimetría de poder entre hacendados, peones y campesinos, que brindaba a los primeros la posibilidad de incrementar la explotación de los segundos.

En forma similar, tanto la definición de los derechos de propiedad sobre las explotaciones de nitratos, como su indefinición sobre las tierras del sur, fueron importantes para que el ciclo salitrero tuviera las consecuencias distributivas señaladas. En el primer caso, porque redujo la capacidad de la élite por beneficiarse del mismo. En el segundo, porque brindó a los peones del Valle Central una alternativa en la ocupación de tierras que —todavía— no tenían dueño reconocido por el Estado.

### AÑOS TURBULENTOS. UNA ECONOMÍA POLÍTICA EN TRANSICIÓN (1905-1938)

El primer tercio del siglo XX fue un período de transición en varios sentidos. Hacia 1913, el ciclo de crecimiento salitrero colapsó. Su canto del cisne fue durante la primera década del siglo y se basó en el crecimiento de los precios, ya que la productividad se venía reduciendo en la minería y se estancó en la agricultura. A diferencia de lo ocurrido luego del ciclo triguero, nada vino a sustituirlo. Entonces, el país transitó por un cuarto de siglo de estancamiento económico, resultado de una serie de violentas expansiones y caídas en la producción. Recién a partir de los años cuarenta, de la mano de la industrialización, la economía chilena retomó la senda del crecimiento (Díaz et al., 2016; O. Muñoz Gomá, 1968; Rodríguez Weber, 2017a).

A diferencia de lo ocurrido con el *boom* triguero, durante el ciclo salitrero se produjeron una serie de transformaciones sociales de envergadura. Destacan la urbanización y el surgimiento de la clase obrera y de una incipiente clase media, alimentada por la expansión del Estado, los servicios y la educación. Sin embargo, el control

---

punto de vista de la distribución personal, ello se traduce en un mayor ingreso relativo para los terratenientes (O'Rourke y Williamson, 2001).

político se mantuvo en manos de una oligarquía que gobernaba bajo un régimen de parlamentarismo extremo, incapaz de lidiar con las transformaciones asociadas a la modernización social y económica (Reinsch, 1909; Vial Correa, 2010).

El último estertor del *boom* salitrero estuvo marcado por un incremento de la desigualdad. Entre 1903 y 1913, el ingreso real por perceptor creció al 1,9%, al tiempo que los trabajadores no calificados perdieron ingreso real a una tasa de -1,5% anual. Si el ingreso medio crecía, pero los salarios se reducían, alguien salía ganando. Y fue la élite la principal beneficiaria: en esos años el ingreso del 1% superior se incrementó a una tasa acumulativa anual del 8%, es decir que se apropió del 55% del crecimiento producido. Durante el cuarto de siglo siguiente, mientras el modelo económico y el régimen político colapsaban, la desigualdad se mantuvo elevada, e incluso creció algo. Este incremento de la desigualdad probablemente alimentó la conflictividad social y política que caracterizaron al período.

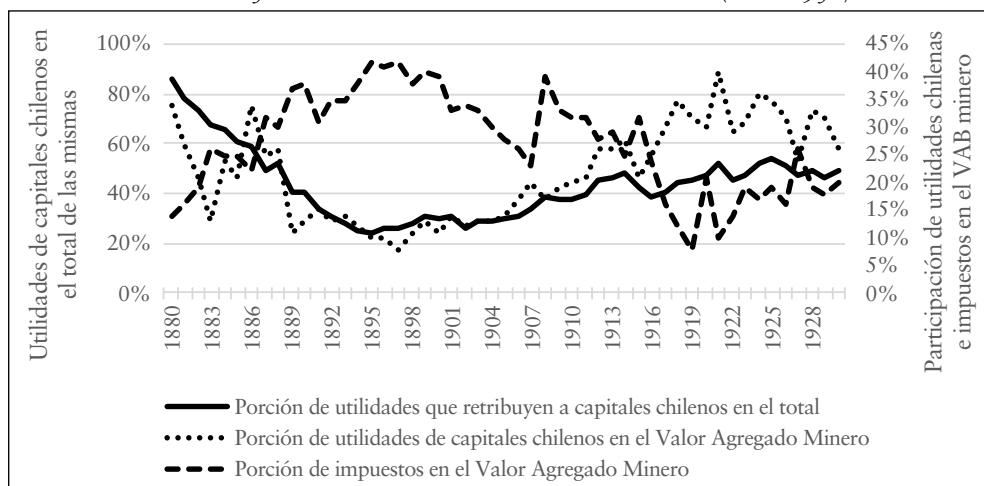
A principios de siglo se revirtieron los mecanismos de mercado e institucionales que durante el período anterior habían generado la tendencia igualitaria. Como consecuencia del crecimiento demográfico, hacia 1905 la disponibilidad de tierra por habitante alcanzó valores similares a los que tenía antes de la expansión de la frontera. Además, la definición de los derechos de propiedad sobre las tierras de la Araucanía, que avanzó fuertemente en estos años, tuvo un marcado sesgo regresivo. Se entregaban extensiones enormes a las empresas colonizadoras. Entre 1901 y 1905 fueron cuatro millones y medio de hectáreas en 46 concesiones, una cifra nueve veces superior a toda la tierra entregada en merced a 90.401 personas de los pueblos originarios entre 1884 y 1929 (Almonacid, 2009; Bengoa, 1990). Las empresas se comprometían a traer colonos, pero terminaron quedándose con la casi totalidad de las tierras recibidas.

Al tiempo que se cerraban las posibilidades de ocupar tierras en el sur y la oferta de trabajo se incrementaba en el centro, el pico inflacionario de 1904-1907 hizo de la inflación el principal enemigo del ingreso de los asalariados (Matus, 2012). En esos años, los precios al consumo crecieron un 74% y el salario real de los trabajadores no calificados cayó un 28%, y recién en 1921 superaría el nivel de 1903 (Rodríguez Weber, 2016a). Enemigo principal, pero no el único, ya

que cuando algunos sectores de los trabajadores trataron de revertir la situación mediante la agitación sindical, fueron salvajemente reprimidos. De este modo, el Estado volvía a mostrar, como en el caso de la distribución de tierras de la Araucanía, su inequívoco carácter oligárquico (Rodríguez Weber, 2016b).

Al mismo tiempo, la actividad salitrera pasaba a manos de capitales locales (Soto Cárdenas, 1998). Este fue otro mecanismo que ambientó el incremento de la desigualdad, ya que permitió a algunos miembros de la aristocracia gobernante apropiarse de una porción cada vez mayor de las utilidades generadas por el sector, justo en el momento que gozaba de un *boom* de precios. Más aún, a medida que la élite local ganaba terreno en la participación del negocio salitrero, la porción del valor agregado minero captada por el Estado se redujo. Más allá que este resultado pueda vincularse al mecanismo específico utilizado para gravar la actividad salitrera, no deja de ser sugerente que el peso de los impuestos haya seguido una evolución contraria a los intereses directos de la clase gobernante en la misma<sup>11</sup> (Gráfico 3).

GRÁFICO 3. DISTRIBUCIÓN DEL EXCEDENTE SALITRERO (1880-1930)

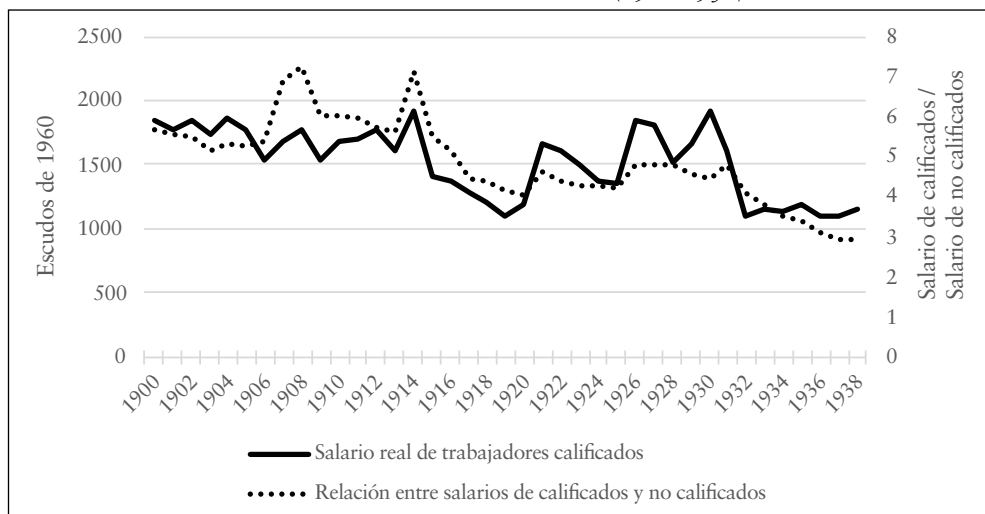


Fuente: Rodríguez Weber (2016a).

<sup>11</sup> En su momento, Albert Hirschman (1984) señaló que podía ser más fácil para una sociedad obtener beneficios mediante enlaces fiscales de una actividad basada en recursos naturales si esta se encontraba en manos de extranjeros, ya que podía resultar más difícil el cobro de impuestos a la clase dominante vernácula que a capitales foráneos.

Sin embargo, y como ya señalamos, el estilo de crecimiento vigente en la segunda mitad del siglo XIX se derrumbó junto con la Primera Globalización y, como era de esperar, las dificultades económicas alimentaron la descomposición del régimen oligárquico. Si bien su crisis era visible desde principios de siglo, su derrumbe ocurrió cuando las cada vez más numerosas e influyentes capas medias adoptaron una posición política crítica y de orientación izquierdista. Este proceso de radicalización cristalizó en 1936 en una alianza política y electoral con las organizaciones sindicales y partidos obreros, el Frente Popular, que ganaría las elecciones presidenciales de 1938 (Drake, 1978). Lo interesante, desde el punto de vista de la desigualdad, es que la confluencia política tuvo un paralelo en la esfera de los ingresos.

GRÁFICO 4. SALARIO DE TRABAJADORES CALIFICADOS Y SU RELACIÓN CON SALARIO DE NO CALIFICADOS (1900-1938)



Fuente: Rodríguez Weber (2016a).

El Gráfico 4 permite apreciar que, si bien los trabajadores calificados consiguieron mantener su ingreso real durante el pico inflacionario de 1904-1907, que también afectó a los no calificados, sus ingresos se desplomaron como consecuencia del impacto económico de la Primera Guerra Mundial, que redujo los ingresos de su principal empleador: el Estado. A partir de entonces, los trabajadores

calificados vieron cómo sus ingresos se acercaban cada vez más al de los trabajadores con menor capacitación. De este modo, el proceso de confluencia política entre los sectores que conformaron la base social del Frente Popular fue probablemente alimentado por la convergencia en los ingresos de los sectores medios asalariados y de los trabajadores no calificados.

## ESTADO Y CONFLICTO DISTRIBUTIVO: PRIMACÍA DE LA POLÍTICA (1938-2010)

Más allá de los cambios ocurridos desde 1938, hay un rasgo común que signa el período: la acción política y el conflicto distributivo. Mecanismos de tipo político-institucional han sido los factores fundamentales detrás de los cambios en la distribución del ingreso. Ello no significa, naturalmente, que las fuerzas de mercado hayan dejado de actuar. Pero incluso los procesos que, como el cambio estructural o la apertura comercial, están detrás de los cambios en la oferta y demanda de factores, tuvieron su origen en la orientación política predominante en cada período.

Según puede observarse en el Gráfico 1, desde finales de los años treinta hasta principios de los setenta, la desigualdad siguió una trayectoria en general descendente. La misma fue parte de un estilo de desarrollo signado por la industrialización y la expansión de los servicios. Desde el punto de vista distributivo, jugaron un papel destacado el crecimiento de los sectores medios y la instauración de un régimen de regulación laboral favorable a los trabajadores. En todos estos procesos, el Estado tuvo un rol de liderazgo fundamental. Su contexto más general fue un cambio en las relaciones de poder que se caracterizó por el debilitamiento de la clase dominante y el empoderamiento de los asalariados (Angell, 1972; Correa Sutil, 2005; Drake, 1978; Moulian, 2006; Ó. Muñoz Gomá y Arriagada, 1977; Rodríguez Weber, 2017b).

Como en gran parte de América Latina, la industrialización sustitutiva de importaciones fue la solución al colapso del estilo de crecimiento liderado por las exportaciones (Bértola y Ocampo, 2013; O. Muñoz Gomá, 1968; Pinto, 1959). Facilitado por medidas adoptadas con el objetivo de enfrentar las dificultades de balanza de

pagos, el crecimiento industrial dio lugar a un cambio estructural más amplio entre sectores económicos y categorías de trabajadores. Actividades de baja productividad y nivel salarial, como la agricultura, perdieron peso en favor de otras, como la industria o los servicios, donde los trabajadores eran más productivos y ganaban un salario más próximo al ingreso medio. Al mismo tiempo, un proceso paralelo se producía entre obreros y empleados al interior de los distintos sectores. De este modo, entre 1940 y 1970 los trabajadores rurales pasaron del 35% al 18% del total de asalariados, y del 41% a 30% de los trabajadores no calificados. En los mismos años, los empleados crecieron del 14% al 39% del total de asalariados y del 21% al 47% de los urbanos. Como consecuencia, entre 1938 y 1970 la cantidad de perceptores con un ingreso que se ubicaba entre el 50% y el 200% de la media pasó del 42% al 55% (Rodríguez Weber, 2017a, Gráfico 25).

Al incrementar el peso de los sectores medios, el cambio estructural tuvo un impacto importante en la distribución del ingreso. Para aproximarlos, se realizaron los ejercicios contrafactuales que se presentan en el Gráfico 5. Allí hemos intentado aislar los dos procesos que venimos analizando. Por un lado, la reasignación de trabajadores no calificados (obreros) entre los sectores, y por otro, el crecimiento de los sectores medios (empleados). Se observa que, aun cuando los ingresos se mantengan fijos en el nivel que tenían en 1938, la reasignación de trabajadores entre sectores y categorías genera una tendencia a la reducción de la desigualdad cuyo efecto combinado es bastante considerable, especialmente a partir de 1960.



GRÁFICO 5. ESTIMACIÓN DEL IMPACTO DEL CAMBIO ESTRUCTURAL DE LA FUERZA DE TRABAJO EN EL ÍNDICE DE GINI DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO, 1938-1970



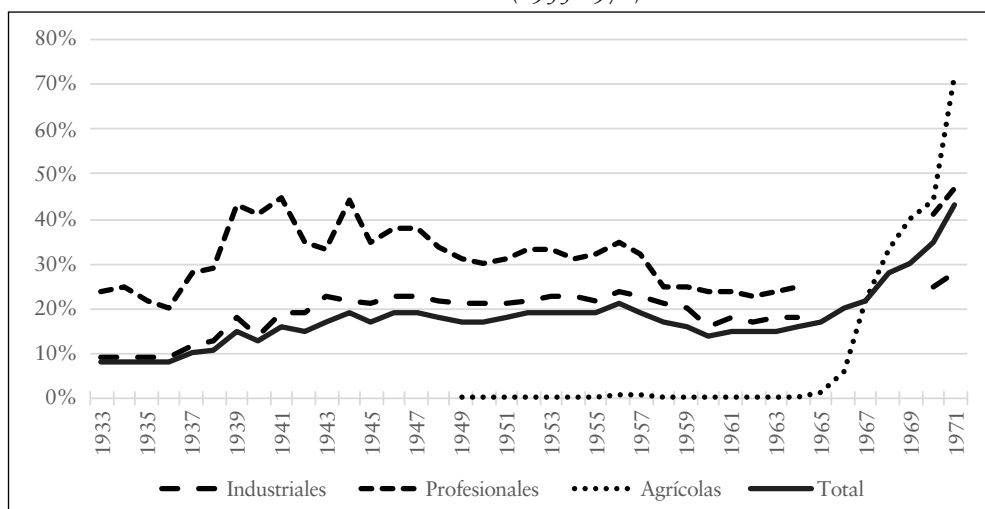
Fuente y comentarios: Rodríguez Weber (2017a, Gráfico 26). En todas las simulaciones se ha mantenido constante el ingreso de 1938 de todas las categorías de perceptores. La simulación «obreros» expresa el efecto de la reasignación de trabajadores no calificados entre los sectores —reducción de la agricultura y crecimiento de sectores secundario y terciario—, manteniéndose constante el número de perceptores de las otras tres categorías (empleadores, trabajadores por cuenta propia y empleados). La simulación «empleados» responde al cambio en la relación entre esa categoría de trabajadores y los obreros, sin interferencia del cambio estructural entre sectores. Finalmente, la simulación «obreros y empleados» combina los dos procesos, el del cambio estructural de obreros entre sectores y el cambio del peso relativo entre las categorías de obreros y empleados, manteniendo constante el peso de trabajadores por cuenta propia y empleadores.

Por otra parte, el mismo Gráfico 5 permite apreciar que durante los años cuarenta la caída de la desigualdad fue muy superior a la que cabría de esperar dado el cambio estructural. La diferencia se explica por la nueva economía política de las relaciones laborales. Esta se sustentó en dos pilares: el crecimiento y fortalecimiento de las organizaciones sindicales y la política de ingresos impulsada por el Frente Popular y los gobiernos de similar signo ideológico que le siguieron. Según Alan Angell (1972), el Código del Trabajo aprobado en 1931, que discriminaba entre sindicatos industriales (obreros) y profesionales e impedía la formación de federaciones, buscaba prevenir el surgimiento de organizaciones fuertes y politizadas. Para

fortalecerse los sindicatos establecieron vínculos con el sistema político, por lo que el Código terminó favoreciendo la politización que quería evitar. Y, de hecho, las estadísticas de participación sindical muestran la influencia del contexto político, con un importante incremento en los años cuarenta y sesenta (Gráfico 6).

En los años cuarenta, como parte de su nuevo rol en la orientación de la producción y la distribución del ingreso, el Estado intervino en el mercado laboral. Desde el punto de vista de la desigualdad, la política más importante fue el ajuste del salario mínimo de empleados introducido en 1937 por encima de la inflación del año anterior. Entre 1938 y 1947, este creció a una tasa acumulativa anual de 2,3%, al tiempo que el salario medio de calificados lo hizo al 1,3%, reduciendo la desigualdad entre trabajadores calificados. Más aún, como el sueldo vital incidía en los empleados de menores ingresos y calificación, es probable que haya tenido impacto también sobre el salario de los obreros (Rodríguez Weber, 2017a, Gráfico 30).

GRÁFICO 6. TRABAJADORES SINDICALIZADOS EN EL TOTAL SEGÚN TIPO DE SINDICATO (1933-1971)



Fuente: Rodríguez Weber (2016a).

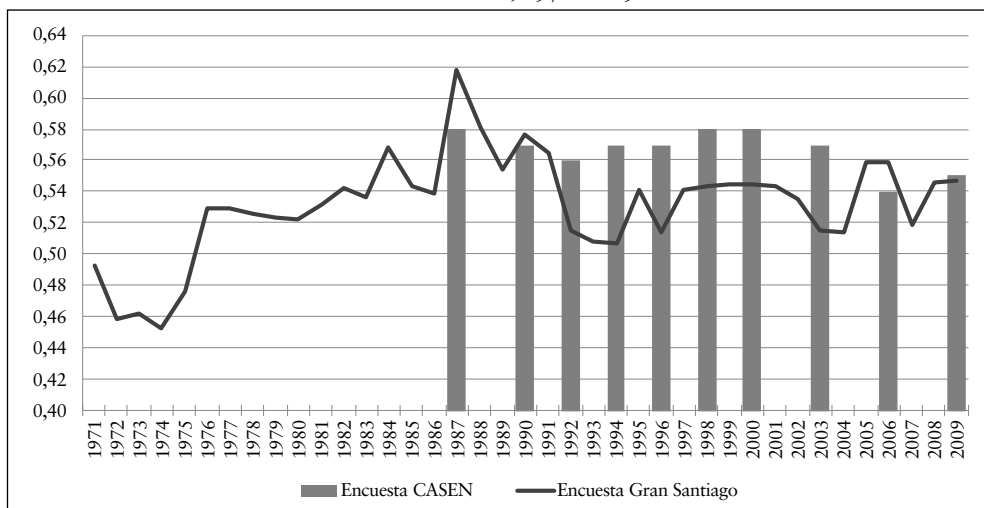
Durante los años cincuenta se produjo un *impasse* en el impulso redistributivo. Preocupados por la inflación, los gobiernos abandonaron su política de crecimiento del salario mínimo. Ello en

un contexto general de giro en la orientación política del gobierno, debilitamiento de los sindicatos e intento de la élite por recobrar los espacios de poder perdidos. Sin embargo, este intento fracasaría, y en los años sesenta se observó un avance reformista importante, que ahora atacaba la clave de bóveda del poder tradicional: la hacienda (Correa Sutil, 2005; Rodríguez Weber, 2013, 2017b). Al tiempo que la reforma agraria terminaba con un sistema socioproductivo que contaba con tres siglos de duración, en la ciudad se aceleraba el proceso de cambio estructural y renacía el poder de los sindicatos. Si bien en esos años no se apeló al salario mínimo como instrumento de crecimiento salarial, salvo en el caso de los trabajadores rurales, la fortaleza de los sindicatos y la aceleración del cambio estructural provocaron un aumento inusitado de los salarios (Rodríguez Weber, 2017a). Fue la acción política lo que puso fin a este segundo impulso distributivo. Lo hizo en la forma de un golpe de Estado contra el gobierno del presidente Salvador Allende. Y fue bajo la dictadura que le siguió, que se produjo un giro radical en la distribución de los ingresos, haciendo del Chile de finales de los años ochenta uno de los países más desiguales del mundo.

Durante el gobierno de Allende la inflación y el déficit fiscal se dispararon. En 1973, la primera alcanzó un 606% y el segundo al 30% del PIB. Con el objeto de revertir rápidamente ambos desequilibrios, el régimen militar siguió una política de *shock*: recortó drásticamente el gasto público, impuso una política monetaria contractiva y liberalizó los precios y la entrada de capitales. La economía se derrumbó en 1975, cuando el PIB cayó un 14% y el desempleo se disparó. La inflación, sin embargo, siguió en niveles de tres dígitos hasta 1976. Los efectos de este conjunto de medidas sobre los precios relativos derivados tuvieron un marcado signo regresivo, produciéndose un cambio en el nivel de la desigualdad (Gráfico 7). Entre 1976 y 1981 los salarios acompañaron el crecimiento de la economía, pero la desigualdad retomó su camino ascendente en 1980, acelerándose luego de la crisis de 1982, cuando la economía se contrajo un 15%. Al tiempo que se destinaban ingentes recursos —hasta 6,9% del PIB en 1985— para los endeudados en dólares, un sector de ingresos altos, se adoptaron medidas contractivas para reducir la demanda agregada. Así, la reducción del salario real

fue uno de los instrumentos utilizados para alcanzar el necesario superávit de cuenta corriente: con menores ingresos, los chilenos consumirían menos importaciones y dejarían mayores saldos para exportación (Meller, 1996). El desempleo llegó a superar el 30% y quienes tenían trabajo vieron reducirse sus salarios en un 15% entre 1982 y 1985. Hacia 1989, último año del régimen dictatorial, el PIB apenas había crecido un 18% respecto a 1972, equivalente a una tasa de 1% anual, pero la pobreza se había duplicado, alcanzando el 40% de los hogares. El salario mínimo, que en el período anterior había sido una herramienta clave en la mejora del ingreso de los más pobres y la reducción de la desigualdad, se había derrumbado. Su valor real equivalía al 42% del que tenía en 1970, último año del gobierno demócratacristiano (Coloma y Rojas, 2000).

GRÁFICO 7. DISTRIBUCIÓN PERSONAL DEL INGRESO EN CHILE SEGÚN DISTINTAS FUENTES. GINI, 1971-2009



Fuente y comentarios: La serie 1971-2009 corresponde a la distribución del ingreso personal y se calculó a partir de la encuesta de ocupación en el Gran Santiago. La encuesta CASEN tiene cobertura nacional y corresponde a datos oficiales del Ministerio de Planificación sobre distribución del ingreso autónomo, es decir, antes de impuestos y transferencias.

La caída del salario mínimo fue parte de un conjunto coherente de políticas cuyo objetivo era favorecer las actividades empresariales y la acumulación de capital. Para ello se apeló a dos mecanismos

fundamentales. Por un lado, una ampliación y profundización del rol del mercado en la asignación de bienes y servicios; por otro, la redistribución regresiva del ingreso. De este modo, si bien la desigualdad creció porque la apertura comercial y los desequilibrios macroeconómicos del período dictatorial perjudicaron fundamentalmente a los más pobres, se mantuvo elevada en los años siguientes por el carácter regresivo y la permanencia en democracia de las reformas estructurales impuestas por el régimen de Pinochet.

Desde su inicio, la dictadura apeló a la represión para reinstaurar la autoridad de los patrones sobre los trabajadores, pero con la reforma laboral de 1979 institucionalizó las relaciones laborales impuestas por el terror. El mismo sesgo regresivo tuvieron las privatizaciones. Gracias a la poca o nula transparencia del proceso, posible por el contexto dictatorial, una pequeña minoría formada en parte por funcionarios del régimen se apropió de las empresas privatizadas gracias al uso de información privilegiada y precios inferiores a los de mercado (Gárate Chateau, 2012; Mönckeberg, 2001). La política de privatización de servicios vinculados a las funciones secundarias del Estado constituyó otra fuente de beneficios para la élite. Ella abrió al mercado, y por tanto al lucro, un conjunto de dimensiones de la vida —el cuidado de la salud, la educación o las pensiones— que eran reconocidas hasta entonces como derechos universales. De este modo, una parte del costo que la sociedad chilena asume por estos servicios, corresponde a ganancias o salarios exorbitantes para los dueños o directivos de las empresas que los proveen. A nivel más general, el modelo de crecimiento orientado hacia la exportación de bienes intensivos en recursos naturales ha favorecido la concentración del ingreso porque el 95% de las mismas está en manos de grandes empresas (Solimano, 2012).

Esta élite, capaz de controlar distintos mercados de bienes y servicios, es parte de la herencia que la dictadura legó a la democracia y explica, en cierta medida, las dificultades que enfrenta el país para reducir la desigualdad. El poder económico y político que han acumulado les ha permitido obstaculizar la adopción de medidas tendientes a una redistribución progresiva de los ingresos. Y a estos poderes fácticos hay que agregar otros, como el entramado de instituciones políticas que emanan de la Constitución vigente,

también impuesta por la dictadura, que ha brindado a las minorías la capacidad de bloquear los impulsos reformistas que han existido.

Pero los obstáculos formales e informales impuestos por quienes se verían perjudicados por la reducción de la desigualdad no han sido el único factor actuante. También ha faltado convicción, e incluso ha existido oposición desde dentro, de los gobiernos de la Concertación, a la implementación de políticas que tuvieran a la redistribución como objetivo prioritario (la reforma del mercado de trabajo constituye un buen ejemplo). Aunque la promesa de transformación de la institucionalidad laboral impuesta por el régimen de Pinochet ha estado presente desde la formación de la Concertación de Partidos para la Democracia, a fines de los años ochenta, su concreción ha sido permanentemente postergada. Se han hecho reformas, pero no la «profunda revisión» prometida. Además, estas se han orientado más hacia la promoción del crecimiento y el empleo que al empoderamiento de los trabajadores, es decir, al tipo de reforma que tendría impacto sobre la desigualdad. Si bien la ausencia de políticas en este sentido, uno de los mecanismos privilegiados para cualquier esfuerzo redistributivo, se explica en parte por los factores heredados de la dictadura ya señalados, también ha incidido la oposición al interior de los gobiernos concertacionistas. En este sentido, destaca la enorme influencia que han gozado los ministros de Hacienda, para quienes el crecimiento ha sido un objetivo mucho más importante que la reducción de la desigualdad. Por esta razón, cuando existieron dudas sobre la posibilidad de un impacto negativo sobre aquel de las políticas redistributivas, estas fueron sacrificadas.

De lo anterior no debe concluirse que las políticas implementadas en democracia fueran una mera continuación de las de la dictadura. Aunque la reducción de la desigualdad no fue un objetivo prioritario, sí lo fue el combate a la pobreza, que cayó del 39% en 1990 al 22% en 1998 y al 15% en 2009<sup>12</sup>. De hecho, los gobiernos concertacionistas estuvieron dispuestos a implementar políticas tendientes a este objetivo, aun cuando afectaran los intereses de la élite. Destacan, en este sentido, el crecimiento del salario mínimo y

<sup>12</sup> De hecho, favorecer el crecimiento era considerado el principal mecanismo para combatir la segunda.

la expansión del gasto social, para cuya financiación se modificó la estructura tributaria heredada de la dictadura.

Entre 1989 y el 2009, mientras el salario medio y el PIB per cápita crecieron a una tasa acumulativa anual del 2,5% y el 3,6%, respectivamente, el salario mínimo lo hizo al 4,1%; siendo más intenso su crecimiento durante los dos primeros gobiernos democráticos, cuando se incrementó al 6,7% y 5,1%. Esta evolución, además de contribuir a la reducción de la pobreza, pudo haber colaborado con la leve mejora en la distribución del ingreso que se aprecia a principios de los años noventa (Gráfico 7). Otro factor que probablemente incidió fue la expansión del gasto social y los cambios tributarios introducidos para financiarla. La reforma realizada durante el gobierno de Patricio Aylwin recaudó aproximadamente 2,5% del PIB e hizo más progresiva la estructura impositiva, al incrementar el peso de los impuestos directos en la recaudación total del 18% en 1990 al 24% en 1994 (Marcel, 1997). Gracias a ello, el gasto público social pasó del 54% al 60% del gasto total entre 1989 y 1994, alcanzando el 66% en 2009. Pero lo que los gobiernos concertacionistas no hicieron, fue transformar las instituciones que brindan arraigo la desigualdad: las áreas económicas y sociales privatizadas y mercantilizadas —desde la minería hasta las pensiones— y el régimen laboral.

## CONCLUSIONES

Las dinámicas distributivas pueden ser impulsadas como fuerza principal por el mercado, el cambio institucional, la acción política o el conflicto distributivo, pero nunca en forma exclusiva. Las demás siempre están presentes. Siendo esto cierto, también lo es que la historia de Chile muestra una tendencia secular: a medida que nos acercamos al presente, el rol de la política se ha hecho preponderante. Esta tendencia no debería sorprender, ya que corre paralela al tamaño e importancia del Estado en el proceso económico.

Entre 1850 y 1905, la distribución del ingreso siguió un ciclo completo: la desigualdad se incrementó hasta la década de 1870 y se redujo a partir de entonces. Esta evolución fue el resultado de la

forma en que el país se integró a la economía internacional durante la Primera Globalización. El incremento de la desigualdad se explica por las consecuencias distributivas del *boom* triguero. Al incrementarse la demanda internacional del cereal en el Pacífico, Chile pudo incorporar a la producción tierra ociosa pero que tenía dueño. Los hacendados fueron los ganadores del crecimiento exportador. Pero las consecuencias distributivas del *boom* triguero se extendieron a su crisis. La clase alta, que había sido la casi única beneficiaria en tiempos de bonanza, fue la perjudicada con su derrumbe.

A partir de 1880, el país retomó su crecimiento exportador de la mano del salitre. Entonces, la expansión de la frontera fue el factor determinante de la dinámica distributiva. La incorporación de tierras ricas en recursos naturales hizo del trabajo un factor relativamente escaso y para atraer trabajadores a la región minera se ofrecieron salarios comparativamente altos. Asimismo, el crecimiento exportador posibilitaba la expansión urbana y de obras de infraestructura, como los ferrocarriles, lo que también incrementaba la demanda de trabajo. La principal actividad exportadora quedó en manos de capitales extranjeros, mientras la élite local solo retuvo el control de la minería del Norte Chico, en crisis desde principios de 1870. Ello la mantuvo en gran medida al margen de los beneficios del *boom* exportador. Finalmente, el control sobre la Araucanía abrió la posibilidad a miles de peones del Valle Central de ocupar tierras antes de que se definieran los derechos de propiedad sobre las mismas.

Aunque los años 1905-1938 muestran una tendencia definida en la distribución del ingreso, se trata de un período de transición en los mecanismos económico-políticos que la determinan. A la vez que se agotaban los efectos distributivos de la expansión de la frontera, la élite local aumentaba su participación en el negocio exportador. Ello, aunado al impacto del proceso inflacionario sobre los salarios, le permitió apropiarse de gran parte del ingreso generado por la mejora en los términos de intercambio que antecedió a la Primera Guerra Mundial. Además, su control del Estado le permitió beneficiarse del proceso de definición de los derechos de propiedad de las tierras que habían ocupado los mapuches. Sin embargo, cuando el modelo exportador colapsó, se inició un proceso de convergencia



social y política entre los distintos grupos de asalariados, cuya alianza terminó derrumbando el Estado oligárquico.

Desde finales de la década de 1930, la distribución del ingreso ha transitado por dos períodos diferenciados. Hasta la década de 1970, se produjo una reducción de la desigualdad. Esta se incrementó luego en forma acelerada hasta finales de los años ochenta, para mantenerse más bien constante o con una leve tendencia a la baja desde entonces. Lo que estos períodos tienen en común es que ambos estuvieron determinados, en lo fundamental, por el conflicto distributivo entre diversos agentes y la forma en que el Estado intervino en el mismo. Entre 1938 y 1973, Chile transitó por un marcado giro a la izquierda. Al tiempo que la élite veía erosionado su poder y el país se democratizaba, los chilenos fueron eligiendo, salvo algunas excepciones, gobiernos que proponían reformas de impacto cada vez más profundo. Entre estas destacaban transformaciones que, como la reforma laboral, las nacionalizaciones, o la reforma agraria, hacían de la redistribución de activos e ingresos sus objetivos fundamentales.

El proceso de democratización con giro a la izquierda terminó de forma abrupta con el golpe de Estado y asesinato del presidente Allende en septiembre de 1973. Se abrió así un período signado, al igual que el anterior, por el impulso desde el gobierno de reformas radicales de profundas consecuencias redistributivas. La diferencia, nada menor, es que ahora la redistribución de activos e ingresos tuvo un marcado sesgo regresivo. Más aún, las reformas del sistema laboral, de pensiones, y las privatizaciones se constituyeron en instituciones que dieron arraigo a la desigualdad, situación que los gobiernos democráticos no han podido ni querido revertir. Así, desde la recuperación democrática en 1990, la centralidad de la política se observa más por omisión que por acción. Más allá del discurso sostenido por los gobernantes, y aunque las medidas y reformas que contribuirían a reducir la desigualdad son conocidas, estas no se han llevado adelante, o lo han hecho en forma insuficiente. Bien es cierto, también, que la política ha sido clave para ello, en la medida que el poder de facto y de jure que los actores privilegiados durante la dictadura han mantenido en democracia constituye un factor

nada menor a la hora de explicar la incapacidad de los gobiernos de cumplir su reiterada promesa de combatir la desigualdad.

## REFERENCIAS

- Acemoglu, D. y Robinson, J. A. (2012). *Por qué fracasan los países: los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Deusto.
- Almonacid, F. (2009). El problema de la propiedad de la tierra en el sur de Chile (1850-1930). *Historia (Santiago)*, 42(1), 5-56.
- Angell, A. (1972). *Politics and the Labour movement in Chile*. Oxford University Press for the Royal Institute of International Affairs.
- Atkinson, A. B. (1997). Bringing income distribution in from the cold. *The Economic Journal*, 107(441), 297-321.
- Atkinson, A. B. (2015). *Inequality: what can be done?* Harvard University Press.
- Bauer, A. (1975). *Chilean rural society from the Spanish conquest to 1930*. Cambridge University Press.
- Bengoa, J. (1988). *Historia social de la agricultura chilena*. Tomo I: *el poder y la subordinación*. Ediciones Sur.
- Bengoa, J. (1990). *Haciendas y campesinos. Historia social de la agricultura chilena*. Tomo II. Ediciones Sur.
- Bértola, L. (2005). A 50 años de la curva de Kuznets: Crecimiento económico y distribución del ingreso en Uruguay y otras economías de nuevo asentamiento desde 1870. *IHE Investigaciones de Historia Económica*, 1(3), 135-176.
- Bértola, L., Castelnovo, C., Rodríguez Weber, J. y Willebald, H. (2009). Income distribution in the Latin American Southern Cone during the first globalization boom and beyond. *International Journal of Comparative Sociology*, 50(5-6), 452-485.
- Bértola, L., Castelnovo, C., Rodríguez Weber, J. y Willebald, H. (2010). Between the colonial heritage and the first globalization boom: on income inequality in the Southern Cone. *Revista de Historia Económica-Journal of Iberian and Latin American Economic History*, 28(02), 307-341.
- Bértola, L. y Ocampo, J. A. (2013). *El desarrollo económico de América Latina desde la Independencia*. Fondo de Cultura Económica.
- Bértola, L., Siniscalchi, S. y Hernández, M. (2012). *Un Índice Histórico de Desarrollo Humano de América Latina y algunos países de otras regiones: metodología, fuentes y bases de datos*. Documento de Trabajo N° 28. Programa de Historia Económica y Social-UDELAR.
- Bértola, L. y Williamson, J. G. (2017). *Has Latin American Inequality Changed Direction? Looking Over the Long Run*. Springer Open.

- Bolt, J. y Van Zanden, J. L. (2013). The first update of the Maddison project; re-estimating growth before 1820. *Maddison-Project Working Paper WP-4, University of Groningen, January, 5.*
- Cardoso, C. F. y Pérez Brignoli, H. (1979). *Historia económica de América Latina*. Crítica.
- Cariola, C. y Sunkel, O. (1982). *La historia económica de Chile, 1830 y 1930: dos ensayos y una bibliografía*. Ediciones Cultura Hispánica del Instituto de Cooperación Iberoamericana.
- Coloma, F. y Rojas, P. (2000). Evolución del mercado laboral en Chile: Reformas y resultados. En F. Larraín, R. Vergara y R. Acuña (Eds.), *La transformación económica en Chile* (pp. 492-540). Centro de Estudios Públicos.
- Correa Sutil, S. (2005). *Con las riendas del poder: la derecha chilena en el siglo XX*. Editorial Sudamericana.
- Díaz, J., Lüders, R. y Wagner, G. (2016). *La República en cifras*. Ediciones UC.
- Dobado, R. y García Montero, H. (2010). Colonial origins of inequality in Hispanic America? Some reflections based on new empirical evidence. *Revista de Historia Económica/Journal of Iberian and Latin American Economic History (Second Series)*, 28(02), 253-277.
- Drake, P. W. (1978). *Socialism and populism in Chile, 1932-52*. University of Illinois Press.
- Gárate Chateau, M. (2012). *La revolución capitalista de Chile*. Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- Gilens, M. (2014). *Affluence and influence: economic inequality and political power in America*. Princeton University Press
- Góngora, M. (1960). *Origen de los «inquilinos» de Chile central*. Universidad de Chile, Seminario de Historia Colonial.
- Hirschman, A. O. (1984). *De la economía a la política y más allá: ensayos de penetración y superación de fronteras*. Fondo de Cultura Económica.
- Hurtado, C. (1966). *Concentración de población y desarrollo económico: el caso chileno*. Universidad de Chile, Instituto de Economía.
- Lindert, P. H. y Williamson, J. G. (1982). Revising England's social tables 1688-1812. *Explorations in Economic History*, 19(4), 385-408.
- Lindert, P. H. y Williamson, J. G. (1983). Reinterpreting Britain's social tables, 1688-1913. *Explorations in Economic History*, 20(1), 94-109.
- Llorca-Jaña, M., Navarrete-Montalvo, J. y Araya-Valenzuela, R. (2018). Inequality in Chile before the first globalization: an approach derived from agricultural market income, 1830s-1850s. *Historia agraria: Revista de agricultura e historia rural* (forthcoming).
- Marcel, M. (1997). Políticas públicas en democracia: el caso de la reforma tributaria de 1990 en Chile. *Colección de Estudios CIEPLAN*, 54, 33-83.

- Matus, M. (2012). *Crecimiento sin desarrollo: precios y salarios reales durante el ciclo salitrero en Chile (1880-1930)*. Editorial Universitaria.
- Mellafe, R. (2004). *Historia social de Chile y América*. Editorial Universitaria.
- Meller, P. (1996). *Un siglo de economía política chilena (1890-1990)*. Editorial Andrés Bello.
- Milanovic, B. (2007). Why We All Care About Inequality (But Some of Us Are Loathe to Admit It). *Challenge*, 50(6), 109-120.
- Milanovic, B. (2016). *Global inequality: a new approach for the age of globalization*. The Belknap Press of Harvard University Press.
- Milanovic, B., Lindert, P. H. y Williamson, J. G. (2011). Pre-Industrial Inequality. *The Economic Journal*, 121(551), 255-272.
- Mönckeberg, M. O. (2001). *El saqueo de los grupos económicos al Estado chileno*. Ediciones B.
- Moulian, T. (2006). *Fracturas: de Pedro Aguirre Cerda a Salvador Allende (1938-1973)*. LOM Ediciones.
- Muñoz Gomá, O. (1968). *Crecimiento industrial de Chile, 1914-1965*. Universidad de Chile.
- Muñoz Gomá, Ó. y Arriagada, A. M. (1977). *Orígenes políticos y económicos del Estado empresarial en Chile*. CIEPLAN.
- O'Rourke, K. H. y Williamson, J. G. (2001). *Globalization and History: The Evolution of a Nineteenth-century Atlantic Economy*. MIT Press.
- Ortega, L. (2005). *Chile en ruta al capitalismo: cambio, euforia y depresión 1850-1880*. DIBAM-Centro de Investigaciones Diego Barros Arana.
- Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. Fondo de Cultura Económica.
- Piketty, T. (2015). Putting Distribution Back at the Center of Economics: Reflections on «Capital in the Twenty-First Century». *The Journal of Economic Perspectives*, 29(1), 67-88.
- Pinto, A. (1959). *Chile, un caso de desarrollo frustrado*. Editorial Universitaria.
- Pinto Vallejos, J. y Ortega Martínez, L. (1990). *Expansión minera y desarrollo industrial: un caso de crecimiento asociado (Chile 1850-1914)*. Departamento de Historia, Universidad de Santiago de Chile.
- Reinsch, P. S. (1909). Parliamentary Government in Chile. *The American Political Science Review*, 3(4), 507-538.
- Robinson, J. A. (2001). *Where Does Inequality Come From?: Ideas and Implications for Latin America*. OECD Development Centre Working Papers N° 188. Development Centre of the Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Robles-Ortiz, C. (2009a). Agrarian Capitalism and Rural Labour: The Hacienda System in Central Chile, 1870-1920. *Journal of Latin American Studies*, 41(3), 493-526.
- Robles-Ortiz, C. (2009b). La producción agropecuaria chilena en la «Era del Salitre» (1880-1930). *América Latina en la historia económica*, 32, 110-134.

- Rodríguez Weber, J. (2011). Globalización, expansión de la frontera y desigualdad en Chile durante el auge salitrero (1880-1905). *Investigaciones de Historia Económica (IHE) Journal of the Spanish Economic History Association*, 19, 21-55.
- Rodríguez Weber, J. (2013). Economía política de la distribución del ingreso rural en Chile durante la decadencia de la Hacienda, 1935-1971. *Revista Uruguaya de Historia Económica*, 3(3), 33-62.
- Rodríguez Weber, J. (2015). Globalización, instituciones y la economía política de la desigualdad en Chile entre 1850 y 1873. *Revista Uruguaya de Historia Económica*, (7), 45-64.
- Rodríguez Weber, J. (2016a). Estimación de desigualdad de ingreso y otras variables relacionadas para Chile entre 1860 y 1970. Metodología y resultados obtenidos. Documento de Trabajo N° 44, Programa de Historia Económica y Social, UDELAR.
- Rodríguez Weber, J. (2016b). Impulsando la desigualdad «de mercado»: el vínculo elite-Estado en Chile en el siglo XX. *Revista Perfiles Económicos*, 1, 11-41.
- Rodríguez Weber, J. (2017a). *Desarrollo y Desigualdad en Chile (1850-2009). Historia de su economía política*. DIBAM, Centro de Investigaciones Diego Barros Arana.
- Rodríguez Weber, J. (2017b). La erosión del poder de la élite en Chile entre 1913 y 1970. Una aproximación desde los ingresos del 1%. *Revista de Historia Económica-Journal of Iberian and Latin American Economic History*, 35(1), 49-80. doi: <https://doi.org/10.1017/S0212610916000173>
- Sen, A. K. (1992). *Inequality reexamined*. Clarendon Press.
- Sen, A. K. (2012). *La idea de la justicia*: Penguin Random House Grupo Editorial España.
- Sitaraman, G. (2017). *The crisis of the middle-class constitution: why economic inequality threatens our republic*. Alfred A. Knopf.
- Solimano, A. (2012). *Capitalismo a la Chilena y la prosperidad de las élites*. Catalonia.
- Soto Cárdenas, A. (1998). *Influencia británica en el salitre: origen, naturaleza y decadencia*. Editorial Universidad de Santiago.
- Stolper, W. F. y Samuelson, P. A. (1941). Protection and real wages. *The Review of Economic Studies*, 9(1), 58-73.
- Sunkel, O. y Paz F. P. (1970). *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. Siglo Veintiuno Editores.
- Vial Correa, G. (2010). *Chile, cinco siglos de historia: desde los primeros pobladores prehispánicos, hasta el año 2006*. Zig-Zag.
- Wilkinson, R. y Pickett, K. (2009). *Desigualdad: un análisis de la (in)felicidad colectiva*. Turner.

Williamson, J. G. (2014). La desigualdad de América Latina: ¿orígenes de la colonia, auges de productos básicos o una igualación perdida del siglo XX? *CEMLA Boletín*, LX(2), 136-160.



## CAPÍTULO 20

# LA ECONOMÍA MAPUCHE ENTRE LOS SIGLOS XVII Y XX

*Jorge Pinto Rodríguez<sup>1</sup>*  
*Luis Iván Inostroza Córdova<sup>2</sup>*  
*Manuel Llorca-Jaña<sup>3</sup>*

### INTRODUCCIÓN

El pueblo mapuche fue uno de los pocos pueblos originarios de las Américas que no pudo ser conquistado por el Imperio español, permaneciendo independiente y conservando su cultura, al controlar la mayor parte del territorio entre los ríos Biobío y Cruces (lago

---

<sup>1</sup> Director del Instituto Ta Iñ Pewam, Espacio de Encuentro y Transformaciones de las Relaciones Interculturales, Universidad Católica de Temuco, Premio Nacional de Historia 2012.

<sup>2</sup> Académico de la Universidad de La Frontera de Temuco. La participación en este trabajo se desarrolló en el marco del Proyecto UNT15-0041, Fondo de Investigación del Convenio de Desempeño Regional UNETE: Universidad es Territorio, de la Universidad de La Frontera, 2016-2018.

<sup>3</sup> Universidad de Valparaíso. Capítulo financiado parcialmente por el Proyecto Anillos «Bienestar y Desigualdad en Chile, 1810-2020», ANID-PIA SOC 180001.



Panguipulli), expandiéndose aun a las pampas argentinas hasta el final del período colonial (Bengoa y Valenzuela, 1984; Aldunate, 1982, 1996; Bengoa, 1985; León, 1991; Sánchez 1936)<sup>4</sup>. A pesar de permanecer independiente y en permanente estado de alerta ante una posible invasión española, la paz predominó entre mapuches y españoles. En este escenario, la economía mapuche no solo destacó por sus actividades textiles, agrícolas y ganaderas destinadas al autoconsumo, sino también por sus copiosos intercambios comerciales, con españoles y criollos en Chile y las regiones pampeanas de Argentina, tal como lo demostrara la historiografía de los años 1980 y 1990 (Villalobos, 1982, 1989 y 1995; Bengoa, 1985; Cerda, 1988-1989; León, 1991; Foerster y Vergara, 1996; Méndez, 1982; Casanova, 1996; Pinto, 2000b).

Fue solo varias décadas después de la independencia (década de 1810) que el territorio mapuche independiente fue finalmente anexado a la República de Chile, luego de un violento proceso de ocupación y reducción, que se inició en la década de 1850 y concluyó a inicios de los años 1880 (Pinto, 2000b; Saavedra, 2002; Vergara, 2005)<sup>5</sup>. Este proceso devino en un importante cambio en la economía mapuche.

En el marco de estos cambios, en este capítulo analizaremos las principales características de la economía mapuche, distinguiendo cuatro etapas: su economía antes de la llegada de los españoles, durante el período colonial, en el período postindependencia temprano y, finalmente, después de la invasión y anexión de su territorio por parte del Estado chileno, hasta mediados del siglo XX. El objetivo es entregar al lector una breve historia de esta economía desde antes del primer contacto con los españoles hasta las primeras décadas del siglo XX. Esto ayudará a comprender cómo se conformaron unidades

<sup>4</sup> Este proceso de expansión territorial mapuche es comúnmente conocido en la historiografía como «araucanización de las pampas» (Mandrini, 1985; Ortelli, 1996).

<sup>5</sup> Una vez terminada la ocupación de la Araucanía por el Estado chileno, unos cien mil mapuches fueron reducidos, pasando a vivir en unas 3.300 reducciones como ciudadanos chilenos (en tierras de menor extensión y calidad), transformándose rápidamente en campesinos, toda vez que perdieron sus ganados, caballos y buena parte de su capital (Saavedra, 2002; Pinto, 2003; Inostroza, 2016).

productivas familiares a partir de la ganadería y el cultivo del trigo (ambos introducido por los hispánicos en América), su relación con el comercio, la acumulación de riqueza mercantil, la inversión en equipamientos agroindustriales durante la etapa de incorporación al mercado agrario capitalista en el siglo XX, y su participación en los circuitos productivos y comerciales a nivel intra e interétnicos en la Araucanía, Chile y las pampas.

## ECONOMÍA MAPUCHE PREHISPÁNICA, COLONIAL Y REPUBLICANA

La publicación en 1966 de la *Crónica y Relación Copiosa y Verdadera de la Conquista y de los Reynos de Chile*, redactada por Gerónimo de Bibar en 1558, marcó un hito en los estudios de la sociedad y la economía mapuche al momento de la conquista hispánica. Dicha obra ofrece una visión de conjunto que permite apreciar el desarrollo de unidades productivas agropastoriles muy similares en las comunidades quechua, aymara y mapuche-huilliche, asentadas desde los Andes centrales hasta Chiloé (Hidalgo, 1973, 1992). Las mismas eran organizadas por los jefes de hogar en posesiones de tierras familiares, donde construían su vivienda, ocupando el terreno adyacente para cultivos de maíz, quínoa, porotos, papas y magu, mediante la cooperación laboral en las siembras y cosechas entre las familias vecinas. Este sistema productivo les permitió obtener abundantes reservas y excedentes de alimentos, para el consumo doméstico y los banquetes de la comunidad (Lobera, 1594), que caracterizaban el sentido ritual de la economía de las familias indígenas andina y mapuche (Faron, 1968; Stuchlick, 1999; Foerster y Gundermann, 1996; Bengoa, 2003; Dillehay, 2011)<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Al momento de la llegada de los españoles, la población mapuche se estima entre uno a dos millones de habitantes (Cooper, 1946a; Thayer, 1917; Hidalgo, 1973; Bengoa, 2003; Inostroza, 2013). La misma se habría reducido hasta la mitad a fines del siglo XVI, e incluso hasta unos 90-125 mil a principios del XIX (Bengoa, 1985; Pinto, 2000b), como consecuencia de las guerras de la independencia y de las secuelas de la llamada guerra a muerte entre patriotas y monarquistas en la frontera de Concepción y la Araucanía (Vicuña Mackenna, 1868; Inostroza, 1998). Dicho lo anterior, no hay estudios sólidos sobre demografía mapuche para este período, lo que explica las diferencias en las estimaciones.

Las actividades agrícolas se combinaban con el pastoreo de llamas, denominadas *hueque* en idioma mapuche, para proveer lana destinada a la confección de manufacturas textiles por las mujeres, de ropa cotidiana y atuendos suntuarios utilizados por hombres y mujeres en las reuniones festivas, que incluían el uso de joyas de oro, plata y cobre elaboradas con metales obtenidos en la cordillera de los Andes (Encina, 1949; Cooper, 1946a; Inostroza, 2020), de acuerdo a pautas sociales y religiosas comunes a las sociedades agraria del mundo andino (Murra, 1980; Aldunate, 1982, 1996; Martínez, 1998; Silva, 1990; Rosati y Sánchez, 2001, 2002; Castro, 2009; Platt et al., 2010). Además de la actividad textil, la mujer mapuche participaba en la producción hortícola, y en la agricultura y la ganadería, constituyendo uno de los rasgos más destacados de esta sociedad (Bengoa, 2003; Silva, 1990; Pinto, 2000a, 2000b, 2014; Llorca-Jaña, 2014; Inostroza, 2020).

Estas prácticas productivas estaban presentes en la sociedad mapuche, de acuerdo con los primeros registros hispánicos de contacto, así como la complementariedad con recursos lejanos situados en la cordillera de los Andes y la pampa argentina, por parte de los asentamientos de los valles del océano Pacífico, para obtener metales preciosos utilizados en joyas rituales, y sal, destinada a la producción de carne seca, la elaboración de cueros y el refinamiento de metales (Inostroza, 2020).

Esto permite afirmar que estamos en presencia de una economía familiar que se organizaba en torno a la explotación de los recursos de la Araucanía y Chiloé, pero que accedía también a otros bienes ecológicos distantes a través de la obtención directa o del intercambio con las comunidades pehuenches<sup>7</sup> y puelches<sup>8</sup> de productos agrícolas, textiles y de pesca marítima.

Al respecto, interesa destacar que el intercambio prehispánico de la Araucanía se realizaba en dos direcciones. Primero, desde el océano Pacífico hasta el Río de la Plata, según el registro de los fundadores

<sup>7</sup> Los pehuenches forman parte de la cultura mapuche, habitando en la cordillera de los Andes, a ambos lados de la misma, en el centro-sur de Chile y el sudoeste de Argentina.

<sup>8</sup> Uno de los pueblos originarios que habitaba los valles cordilleranos de Chile y al este de la cordillera de los Andes en el Puelmapu (zona pampeana, en Argentina).

de Buenos Aires (Mandrini, 1987, 1999; Boccara, 2009). Segundo, desde la Araucanía hacia Chile central y el Cuzco, en el contexto de la expansión del Imperio inca en los siglos XV y XVI, haciendo uso de las redes de comercio interregionales a nivel sudamericano (Hidalgo, 1992; Lorandi, 1992; Silva, 1992; Inostroza, 2020).

Dicho lo anterior, el desarrollo prehispánico de la agricultura, el pastoreo y el comercio de larga distancia facilitará la asimilación posterior de la ganadería europea de ovejas, vacunos y caballares, y su articulación a un comercio fronterizo de ganados y textiles, ponchos en particular, hacia Chile central, Buenos Aires, Montevideo y Paraguay desde el siglo XVII al XIX, favorecido por los «conchavadores» que cruzaban la cordillera y las pampas, trayendo y llevando productos que se intercambiaban entre las comunidades que visitaban (León, 1991; Pinto, 2000a, 2003; De Jong y Ratto, 2008; Flores, 2013; Bengoa, 1985; Boccara, 2009; Llorca-Jaña, 2014; Mandrini y Paz, 2003; De Jong, 2017). La adopción de la ganadería bovina, equina y ovina es considerada como el principal cambio económico producido en el pueblo mapuche después del contacto con los españoles. En efecto, las cabezas de ganado se multiplicaron rápidamente. Pronto el sector ganadero devino en el más importante de la economía mapuche, desplazando a la agricultura, la caza y la pesca en el comercio exterior (Bengoa, 1985, 2003; León, 1991; Boccara, 2009). Sería interesante estudiar las consecuencias medioambientales de este cambio, pero lamentablemente no existen estudios al respecto.

Asimismo, las prácticas ornamentales prehispánicas vinculadas al uso de joyas y utensilios de plata afianzaron el intercambio con la sociedad hispanocolonial, facilitando la acumulación suntuaria y de capital en la economía mapuche. Finalmente, la interacción comercial con los mercaderes de Chile central constituyó una experiencia histórica muy significativa para los agentes económicos indígenas, al apropiarse de códigos mercantiles occidentales y posibilitando una mejor integración al mercado capitalista, que se expande hacia la Araucanía a fines del siglo XIX y XX (Pinto, 2000b; Inostroza, 2015, 2016).

## AGRICULTURA, GANADERÍA Y RITOS DE FERTILIDAD

Pedro de Valdivia, capitán de la hueste de la conquista de Chile, en una conocida Carta de Relación escrita después de recorrer la Araucanía, en 1550, sintetizó el grado de desarrollo de la economía agroganadera y manufacturera mapuche, señalando lo siguiente al rey de España:

Lo que puedo decir con verdad de la bondad desta tierra es que cuantos vasallos de Vuestra Majestad están en ella y han visto la Nueva España México, dicen ser mucha más cantidad de gente que la de allá: es toda un pueblo e una sementera y una mina de oro, y si las casas no se ponen unas sobre otras, no pueden caber en ella más de las que tiene; próspera de ganado como lo del Perú, con una lana que le arrastra por el suelo; abundosa de todos los mantenimientos que siembran los indios para su sustentación, así como maíz, papas, quinua, mare, ají y frísoles. [...] aman en demasía los hijos e mujeres y las casas, las cuales tienen muy bien hechas y fuertes con grandes tablazones, y muchas muy grandes, y de a dos, cuatro y ocho puertas; tiénenlas llenas de todo género de comida y lana; tienen muchas y muy polidas vasijas de barro y madera; son grandísimos labradores y tan grandes bebedores; el derecho dellos está en las armas<sup>9</sup>.

Un rasgo relevante de la actividad agrícola en la etapa de siembra y cosecha era la participación de todo el núcleo doméstico, jefes de hogar, esposas e hijos, junto a otras familias, que cooperaban mutuamente en estas labores. Estos trabajos constituían una auténtica fiesta social en el calendario anual de las comunidades mapuches. El cronista Núñez de Pineda escribió al respecto en el siglo XVII:

Estos días son de regocijo y entretenimiento entre ellos, porque el autor del convite, dueño de las chacras, mata muchas [...] ovejas de la tierra y carneros para el gasto, y la campaña donde están trabajando, cada uno donde toca su tarea, está sembrada de cántaros de chicha y diversos fogones, con asadores y de carne, ollas de guisados de adonde las mujeres les van llevando de comer y beber a menudo. Proseguimos con

---

<sup>9</sup> Carta al emperador Carlos V. Concepción, 25 de septiembre de 1551, en Medina (1929, pp. 223-225).

nuestra cava y al medio del día nos acogimos a la sombra de unos crecidos árboles [...], regaban sus raíces un cristalino arroyo y abundante adonde a refrescarnos fuimos todos, fatigados del sol y del trabajo. Tenían en los fogones las mujeres con diferentes guisados las ollas y de carne varios asadores, con cantidad de cántaros y botijas de chicha de que bebimos y comimos sin medida; y a breve rato volvimos a dar fin a nuestras melgas o hileras de camellones que cada uno de nosotros nos pertenecían<sup>10</sup>.

El ritual agrícola continuaba con las ceremonias religiosas del nguillatún, organizadas por el gobierno indígena como actividades propiciatorias, para el éxito de las siembras y crianzas ganaderas, caracterizadas por los cronistas como «juntas de banquetes y borracheras de comunidad», que congregaban a comunidades vecinas, regionales y de la Araucanía y pampas, durante varios días de cánticos, música, bailes y abundante consumo de comida y chichas (Lobera, (1865 [1538-1594], 124-125).

En dichas congregaciones, hombres y mujeres, señala Bibar, ostentaban sus mejores vestidos: «Traen brazaletes de oro y de plata y una manera de coronas. Traen al pescuezo una manera de diadema y de turquesas y de tiritas de oro a manera de estampas. Ellas andan como las de Mapocho, salvo que traen una manera de zarcillos de cobre»<sup>11</sup>. A su vez, los concurrentes eran agasajados con magnificencia, como indica Núñez de Pineda:

a los caciques les daban de comer espléndidamente, varios guisados de pescados, marisco, aves, perdices, [...], pasteles, buñuelos, tamales, bollos de porotos y maíces y otras cosas, poniendo a cada parcialidad, conforme la gente que tenía, ciento o doscientos cántaras de chicha; que cuando más se suelen juntar en ordinarias borracheras y festejos veinte o treinta parcialidades, y en esta se juntaron mas de cincuenta, con que el gasto que había cada día de chicha, era de más de cuatro mil botijas. Y no era mucho para más de doce a catorce mil almas que se hallaron en aquel festejo, indios, indias,

<sup>10</sup> Núñez de Pineda ([1673]1863, pp. 278-280).

<sup>11</sup> Bibar, ([1558]1966, p. 155).

chinas y muchachos. De esta suerte se continuaron seis días aquellos regocijos y fiestas<sup>12</sup>.

De este modo, los documentos tempranos, proporcionados por los primeros españoles que entraron en contacto con los mapuches, enfatizaron la integración entre el desarrollo de la actividad productiva como generadora de bienes materiales y el carácter ritual y social vinculado a las faenas económicas. A su vez, el trabajo cooperativo era retribuido con comida, agasajos y el ambiente festivo de estas reuniones públicas, tal como ocurría con las sociedades agropastoriles andinas con las cuales la sociedad mapuche comparte notables analogías (Murra, 1980; Platt et al., 2010; Castro, 2009; González, Rosati y Sánchez, 2002; Hidalgo, 1992). Estos aspectos se mantendrán vigentes hasta el día de hoy.

## INCORPORACIÓN DEL TRIGO, LA GANADERÍA EUROPEA Y AUGE DEL COMERCIO FRONTERIZO

La conquista (temporal) hispana, que incluyó la fundación de las ciudades de Concepción, Angol, Imperial, Valdivia, Villarrica, Osorno y Castro (en la isla de Chiloé) entre 1550 y 1567, impulsó la difusión directa de nuevos bienes de producción agroganaderos y tecnologías europeas hacia la sociedad mapuche. Cabe destacar que muchos indígenas se desempeñaron como trabajadores en las haciendas establecidas por los conquistadores junto a los lavaderos de oro (Inostroza, 2013). Sin embargo, poco iba a durar la conquista española. El éxito de la guerra indígena contra dicha conquista fue coronada a fines del siglo XVI y comienzos del XVII con la destrucción y el abandono de la mayoría de las ciudades españolas de la Araucanía, dejando asoladas las haciendas con equipamientos tecnológicos, cultivos y crías ganaderas, que pasaron masivamente a las unidades familiares. Los informes disponibles sobre la destrucción de las ciudades españolas indicaban, por ejemplo, que en la ciudad de Imperial, quedaron más de veinte mil cabezas de ganado y más

---

<sup>12</sup> Núñez de Pineda([1673]1863, p. 207).

de tres mil caballos<sup>13</sup>; y en la ciudad de Osorno, «70.000 cabezas de ganado menor y 20.000 de yeguas y caballos y 700 yuntas de bueyes con que labrar la tierra y sementeras de trigo y cebada que si se recogieran en paz y quietud dicen que se encerrarían 30.000 fanegas sin el maíz y papas»<sup>14</sup>.

El volumen de ganados y siembras en poder de las comunidades mapuche y huilliche se multiplicaría de acuerdo al número de ciudades y haciendas abandonadas entre el río Biobío y el golfo de Reloncaví, proyectando un masivo traspaso hacia las unidades familiares a mediados del siglo XVII. En este contexto, el trigo fue integrado rápidamente como un cereal panificable y de aportes nutricionales significativos, asociado a la incorporación del arado y las yuntas de bueyes para el barbecho y preparación de las tierras. En la ganadería se generó un paulatino reemplazo de las crías de llamas por rebaño de ovejas españolas, que proveyeron un mayor volumen de lana a la industria textil femenina y al comercio de tejidos hacia la pampa<sup>15</sup> y Chile central. La actividad textil se transformó rápidamente desde una producción de autoconsumo a una producción destinada principalmente al mercado chileno. Grandes cantidades de ponchos, frazadas y otros textiles eran exportadas cada año por los mapuches a Chile, pero también a otros mercados más distantes como Perú y Río de la Plata; en tales magnitudes que las autoridades coloniales incluso trataron de prohibir dicho comercio para debilitar la economía mapuche (Pinto, 1988, 2000b; Llorca-Jaña, 2014; Ortelli, 1996; Casanova, 1987).

Por su parte, los vacunos incrementaron el abasto de alimentos domésticos en carne, leche y derivados, aportando no solo una dieta más rica en proteínas, sino también fuerza de tracción en yuntas de bueyes y mercancías adicionales requeridas por la economía chilena. En tanto, la incorporación del caballo permitió contar con un nuevo

<sup>13</sup> Pareceres que tomó Alonso de Ribera cuando llegó a Chile para el buen acierto de la guerra y gobierno de aquel Reino. *CDIHCH. Segunda serie*, tomo VII, pp. 58-59.

<sup>14</sup> Carta de Alonso de Ribera a su Majestad. 22 de febrero de 1604 en *CDIHCH. Segunda serie*, tomo VII, pp. 545-546.

<sup>15</sup> Los pehuenches jugaron un rol fundamental en el intercambio comercial con las localidades de las pampas argentinas (Bengoa, 1985; León, 1991, 1989-1990; Villalobos, 1986).



medio de movilización y transporte, con mayor capacidad de carga y velocidad en el desplazamiento de largas distancias. Constituyendo una tecnología que facilitó la expansión comercial de los ganaderos y mercaderes mapuches, a través del manejo de las crías familiares en combinación con los rebaños que se reprodujeron libremente en las llanuras de la pampa, al sur del Río de la Plata. Los caballos eran también muy apreciados como alimento, en particular las yeguas (Aldunate, 1996).

De este modo, con la adopción de especies europeas, la economía familiar mapuche incrementó los recursos disponibles a nivel doméstico e intraétnico, diversificando su organización productiva y el despegue del comercio fronterizo, que intensificaría un proceso de acumulación de riqueza metálica en plata, proveniente de las monedas recibidas desde el mercado capitalista (Pinto, 1996 y 2003; Mandrini y Morris, 2004; Flores, 2013). Tal fue el volumen del comercio alcanzado con los españoles, que a comienzos del siglo XVIII, en 1702, el gobernador Francisco Ibáñez informaba al rey de España sobre algunas disposiciones que intentaban prohibir el comercio fronterizo entre Concepción y la Araucanía, observando que:

En cuanto a la privación señor del comercio con los indios que Vuestra Majestad me previene ha representado este Obispo, para que si lo considere conveniente prohíba el que los españoles y mestizos pasen a contratar con los indios se me ofrece poner en la consideración de Vuestra Majestad fuera de sumo inconveniente esta prohibición así para los indios como para todo el Obispado de la Concepción, para los indios porque no tuvieran salida de sus mantas y otros géneros de lana que fabrican para el uso de los indios y esclavos de todo este reino, pues estos géneros no se hacen en otra parte sino entre ellos y que en su trueque les concluyen<sup>16</sup>.

Los beneficios del trueque con Chile central se observaron con mayor nitidez en el atesoramiento de plata entre las mujeres a cambio

<sup>16</sup> «El presidente de Chile responde a V.S.M. el rey, lo que se ofrece al despacho de 24 de febrero de 1702, en que le manda de cuenta del estado de la conversión de los indios y lo ejecutado en cumplimiento de otra cédula de 11 de mayo de 1697. Santiago 30 de junio de 1703». Biblioteca Nacional. Biblioteca Medina. Ms. vol. 171, fs. 384-385. Ver también Villalobos (1995).

de la venta de tejidos, y entre los hombres dedicados a la agricultura y el manejo de ganados a nivel familiar, al tráfico de animales desde la Pampa a la Araucanía y la frontera de Concepción, y al comercio de productos agrícolas y textiles en la pampa y Buenos Aires (Pinto, 2002; Flores, 2013; Llorca-Jaña, 2014; González, 2015). El historiador y naturalista Ignacio Molina, escribiendo en la segunda mitad del siglo XVIII, entregó referencias sobre el volumen de la acumulación de plata en el segmento femenino, apuntando que ellas (las mujeres mapuches):

Llevar collares y manillas de cuentas de vidrio, zarcillos de plata en forma cuadrada. Todos los dedos de sus manos están adornados de anillos, la mayor parte de plata. Se cree que más de cien mil marcos de este metal se usa en estos mujeriles adornos, pues ninguna, ni la mas pobre, deja de llevarlos. (Molina, 1795, p. 58)

Considerando que un marco equivale a 230 gramos, cien mil marcos representan un *stock* de 23.000 kilos de plata, cifra reveladora de la magnitud de la acumulación de riqueza en la sociedad mapuche colonial, a la que habría que sumar la plata atesorada por los mercaderes y agricultores ganaderos varones, en arreos ecuestres y utilería, no considerada en la cifra anterior.

Respecto de los objetos de plata atesorados por la población masculina, un viajero estadounidense en 1852 entregó una referencia que podría ilustrar el volumen de riqueza acumulada por los hombres. Smith se entrevistó durante su viaje con el cacique Mañil, uno de los grandes jefes políticos y negociante ganadero de la frontera del río Biobío, observando que en el patio de la casa, «colgada de la ramada había una brida, con freno, cabezada y riendas, cubiertas de adornos de plata maciza, y aunque Mañín se consideraba pobre, doscientos pesos fuertes no habrían pagado todo el metal que vi en los aperos que usaba para montar a caballo» (Smith, 1914, p. 161).

Esta acumulación del cacique posiblemente se relacionaba con los contratos ganaderos con los hacendados chilenos como informaba, en 1843, el gobernador de la ciudad fronteriza de Los Ángeles, señalando que Mañil y los jefes de su distrito acordaron permitir el «arriendo de talajes» a los chilenos que pagaran por

su utilización<sup>17</sup>. Mientras, en 1847, el intendente de la provincia fronteriza de Concepción escribía que en la jurisdicción del cacique mencionado, los hacendados criollos «tenían como 10.000 animales vacunos, a excepción de ganado ovejuno, yeguas y demás; pagándole los españoles un corto estipendio»<sup>18</sup>.

Sobre el monto de monedas de plata que circulaba desde Chile hacia la Araucanía, R. Smith realizó el siguiente cálculo: «Si suponemos que trafican con los indios, dos a tres mil personas y estimamos que cada uno de ellos dispone anualmente de veinte o treinta pesos en monedas de plata, se puede ver fácilmente la considerable dificultad que causa la sustracción de esta cantidad de circulación de una zona no muy poblada ni rica» (Smith, 1914, p. 96). Según esta cifra, el atesoramiento se traduciría en un volumen de \$40.000 a \$90.000 que ingresaban a la economía indígena a través de la villa de Nacimiento, la que el viajero visitó durante su expedición a la Araucanía. Otro informe incluye al conjunto de villas de la frontera del río Biobío, señalando que por el fuerte de Santa Juana se verificaba un intercambio por \$50.000, y sumas similares en otras villas fronterizas de Arauco, Los Ángeles, Santa Bárbara y Antuco.

Concordante con un promedio de cincuenta mil pesos en las seis villas fronterizas, un artículo periodístico publicado en 1860 estimaba que el intercambio global entre el sur de Chile y la Araucanía ascendía a \$300.000 anuales (Pinto, 2003)<sup>19</sup>. Para poner esta cifra en un contexto más amplio, cabe mencionar que en la década de 1850, el valor promedio anual (total) de las exportaciones de Chile al mundo (excluida la Araucanía) fue de \$14,6 millones. Para que el lector se haga una idea de la variedad del intercambio, cabe destacar que la internación y envío de artículos a través de la villa de Nacimiento registró los siguientes rubros: «25.000 fanegas de trigo. 15.000 animales vacunos. 5.000 quintales de lana. Los artículos de consumo [es decir de importación hacia la Araucanía] son prendas

<sup>17</sup> Carta de Manuel Riquelme. Los Ángeles, 12 de septiembre de 1843. Archivo Nacional de Chile (en adelante ANCH). Archivo intendencia de Cautín, v. 235.

<sup>18</sup> Informe del Intendente de Concepción. Concepción, 15 de febrero de 1947. ANCH. Archivo Ministerio del Interior, v. 196.

<sup>19</sup> Mientras, en la zona de la pampa el intercambio con Buenos Aires se estimaba en \$500.000 anuales (Vezub, 2005).

de plata. Camisas. Chaquiras. Añil. Pañuelos. Casacas etc.» (Ruiz Aldea, 1856, p. 257).

Respecto de las crianzas ganaderas en las unidades domésticas, un informe gubernamental de 1869 indicaba que los mapuches contaban con una raza de ganado vacuno argentino corpulenta, de largos cuernos, que proveía los mejores animales de labranza; y otra casta de origen local más pequeña, robusta, sin cuernos, apreciada por la abundancia y buena calidad de su leche y de su carne<sup>20</sup>. Los caballares estaban representados por una casta *indiana*, de gran estatura y resistencia al trabajo, y otra variedad originaria denominada *huilliche*, de pequeñas jacas<sup>21</sup>. En cuanto a las ovejas, mantenían una raza propia conocida con el nombre de *pehuenche*, con un tamaño superior y mayor abundancia de su lana, comparadas con las ovejas chilenas (Informe 1868-1869, 1998, pp. 124-125; Llorca-Jaña, 2014).

Los animales pastaban libremente en las zonas boscosas, y se rodeaban cada año para proceder a la castradura y marcadura de manera cooperativa entre los vecinos, en un ambiente festivo y ritual caracterizado por el banquete y el festín (Foerster y Gundermann, 1996; Inostroza, 2013)<sup>22</sup>. Manuel Manquilef entrega el siguiente recuerdo de su vida en la comunidad:

En ese día es cuando el hombre mapuche luce su planteada cabalgadura, su hermoso boleador, su lindo cuchillo de cachapa plateada, el envidiable choapino y la ribeteada lama denominada *chaño-kawel*. Los más antiguos, con autorización del dueño del festín, traen sus mujeres con el objeto de ayudar a la del dueño de casa a preparar las viandas que deben servirse los asistentes. Una vez ya reunidos todos los invitados, pasan a unos potreros donde se encuentran los animales y a gritos de los numerosos concurrentes y a los ladridos de los perros, muy pronto se rodean en un llano. En este principia la señaladura. (...) Cuando se concluye señalar los animales,

<sup>20</sup> Informe 1868-1869, 1998, p. 124.

<sup>21</sup> Informe 1868-1869, 1998, pp. 124-125.

<sup>22</sup> Adicionalmente, en una segunda etapa, el ganado era también traído a territorio mapuche desde Chile central (invirtiendo la dirección de este flujo), usualmente a cambio de textiles. A su vez, se trasladaba ganado desde las pampas, mediante las denominadas malocas, empresas de pillaje de ganado (Boccaro, 1999, 2009; Pinto, 1996, 2000b; De Jong, 2017).

se pasan a servir un guiso preparado de todo lo obtenido en la castradura. En seguida se pasa a dar los honores a una linda potranca, sacrificada exclusivamente para esa reunión. (Manquilef, 1911, pp. 430-433)

Así, la ganadería europea se integró profundamente en los modos de vida de las comunidades y familias mapuches, fortaleciendo y diversificando la estructura productiva doméstica, proveyendo animales de tiro para el arado y caballares para la trilla del cereal; medios de movilización y transporte de larga distancia más expeditos; y como mercancías que se intercambiaban en la fase del comercio fronterizo. Podemos concluir también, que el volumen de las transacciones de exportación y de importación da cuenta de una interacción muy intensa de los productores y mercaderes indígenas con Chile central, que denota una profunda complementariedad entre la economía de la sociedad mapuche de la Araucanía con el mercado capitalista de la frontera.

## POSESIONES FAMILIARES Y AGRICULTURA

Contrario a lo que podría pensarse, la expansión del comercio ganadero, con la incorporación de los animales europeos, no restringió las actividades agrícolas de la economía mapuche. El cronista jesuita Felipe Gómez de Vidaurre, en la segunda mitad del siglo XVIII, esbozó la significación de la agricultura, entregando una visión bastante favorable:

Cada familia tiene sus tierras donde habita, las cuales les han venido de sus antepasados, y de las cuales, por medio de la agricultura, sacan ellos su sustento. Así como los toquis, apo-ulmenes y los ulmenes tienen sus ciertos límites del territorio de su jurisdicción, así cada familia tiene también su territorio, que no le es disputado por alguno otro, del cual no sale ninguno de aquellas parentelas y lo poseen como de común. Estas tierras les han venido de sus antepasados y de las cuales por medio de la agricultura, sacan ellos su sustento (Gómez de Vidaurre, 1780, 1899, p. 341).

Un siglo más tarde, a mediados del siglo XIX, Ignacio Domeyko describió con detalles la organización de la unidad productiva doméstica de un jefe de hogar, apuntando, también de manera positiva, que:

El pacífico araucano tiene su casa bien hecha, grande, espaciosa de veinte y más varas de largo y de ocho a diez de ancho, bien abrigada contra los vientos y las lluvias, alta, construida con buena madera, coligüe y paja, con una sola entrada y un agujero puesto en lo alto del techo para la salida del humo. Inmediato a su casa tiene huertas y sementeras de trigo, cebada, maíz, garbanzos, papas, linaza, repollos; todo bien cultivado y cercado y como las habitaciones se hallan por lo común en la vecindad de algún río o estero, en sus contornos se divisan las lindas campiñas y floridas praderías, en que el indio tiene sus caballos y su ganado gordo, hermoso, aunque no tan numeroso como el de los hacendados chilenos. (Domeyko, 1846, pp. 51-52)

Asimismo, el informe ya citado de 1868-1869 entrega una sugerente imagen sobre el desarrollo alcanzado por la economía mapuche, a un nivel análogo a la producción hacendal y artesanal del antiguo régimen de Chile Central:

Las tribus huilliches, situadas entre el Cautín y el Toltén son las más florecientes y las más numerosas de Arauco. Ocupan la parte más fértil del territorio y se dedican especialmente a la agricultura, de la cual sacan, no sólo objetos de su consumo, sino también mercaderías para el comercio con las tribus vecinas. No es raro ver allí talleres de herrería, platería, fábricas de tejido de lana en que se emplean numerosos operarios. Sus habitaciones espaciosas y cómodas, sus trajes, todo indica mayor riqueza, cierto principio de civilización a que contribuyen poderosamente sus relaciones comerciales con los otros indios y con los chilenos, muchos de los cuales se establecen allí por largas temporadas. (Informe, 1868-1869, 1998, pp. 126-127)

## ESTRUCTURA DE LA PRODUCCIÓN PREDIAL DESPUÉS DE LA OCUPACIÓN DE LA ARAUCANÍA

Antes de la anexión de territorio mapuche por parte del Estado chileno, la tierra, aun cuando era 100% poseída por los mapuches, los mismos no ejercían una relación de propiedad legal en la manera occidental clásica, sino de usufructo. Existía un usufructo comunitario de la tierra, a beneficio de las pequeñas comunidades (verdaderas unidades familiares extendidas), o *lof*, que las habitaban, regulados por el *Admapu* o derecho mapuche. Esto no quiere decir, sin embargo, que con el tiempo no existiese concentración de tierra: lonkos y ulemenos lograron ejercer propiedad sobre parte de esta tierra (Bengoa, 1985; Faron, 1968; Pinto, 2000). En cualquier caso, dicho usufructo (colectivo o privado) iba pasando de generación en generación, incluyendo la caza, recolección, ganadería, agricultura y comercio.

Después de la ocupación de la Araucanía, consolidada a inicios de la década de 1880, la radicación de la población mapuche-huilliche en reservas de tierras indígenas, de alguna manera significó cierta continuidad en el modo de producción mapuche, aunque esta vez en condiciones menos favorables. No obstante, la mayoría de las nuevas posesiones prediales familiares en las reservas integraron a los jefes de hogar en la estructura de propietarios y productores del mercado capitalista chileno que surge durante la colonización empresarial del sur de Chile.

El Cuadro 1 registra el patrimonio productivo de las familias indígenas al momento de la radicación en las reservas de tierras indígenas entregadas por el Estado a las comunidades sobrevivientes, después de un violento proceso de ocupación del territorio mapuche-huilliche, iniciado con la fundación de Osorno en 1792 y culminado con la fundación de las ciudades de Angol en 1862, Temuco, Nueva Imperial, Carahue y Villarrica entre 1881 y 1883, junto con la reducción del territorio indígena de la Araucanía a 500.000 hectáreas mensuradas como reservas (Bengoa, 1985; Pinto, 2003; Vergara, 2005; Foerster, 2008, González, 1986).

CUADRO 1. RESERVAS DE TIERRAS INDÍGENAS  
Y POBLACIÓN MAPUCHE-HUILICHE, 1884-1930

Provincia	Nº reservas	Sup. hectáreas	Nº personas	% superficie provincial
Arauco	77	9.700	2.477	1,79
Biobío	6	16.667	804	1,11
Malleco	280	80.900	9.445	6,03
Cautín	2.038	326.795	61.798	17,72
Valdivia	477	70.852	7.091	3,85
Osorno	40	5.470	1.004	0,59
Total	2.918	510.386	82.629	6,39

Fuente: González (1986); Inostroza (2016).

Como puede apreciarse, el mayor número de reservas, hectáreas y personas radicadas se concentra en la provincia de Cautín, con 2.038 reducciones y 326.795 hectáreas, que corresponden al 64% de la superficie del total de reservas, para una población de 61.798 habitantes, que representaban el 75% de la población total. La población de las provincias del Biobío y Osorno aparece muy disminuida como consecuencia del avance de la frontera desde fines del siglo XVIII, las devastaciones del período de las guerras de la independencia y el avance de la colonización nacional y europea en el siglo XIX (Vergara et al., 1996; Foerster, 2008; Pinto, 2007)<sup>23</sup>.

En estas reservas se organizaron trece mil «unidades económicas campesinas» (Saavedra, 2000), con una superficie promedio un poco superior a las treinta hectáreas por unidad predial familiar (Saavedra, 2000, p. 21; Inostroza, 2016). No obstante, el promedio estadístico no refleja la diversidad de la estructura predial de las posesiones familiares. Los estudios de campo realizados en 1950 indicaban que en la reserva Alonqueo, de 513 hectáreas, se radicaron 23 familias, con un promedio de 22,3 hectáreas por unidad doméstica. Sin embargo, en la práctica, la mitad de la reserva estaba ocupada por

<sup>23</sup> También aclaramos que las reservas de la provincia del Biobío corresponden al territorio de los asentamientos pehuenches, localizados en el curso superior del río Biobío en los valles de la cordillera de los Andes situados a una altura superior a los mil metros sobre el nivel del mar, que concentran una actividad ganadera y forestal básica. Por estas razones, las reservas de esta región tienen una mayor amplitud y una menor densidad demográfica (González, 1986).



cuatro familias, el jefe de la reserva controlaba cien hectáreas, otro residente cuarenta y seis hectáreas y otros dos cuarenta hectáreas, respectivamente (Faron, 1969, p. 36), dando cuenta de un importante grado de heterogeneidad en la distribución de la tierra. Los estudios historiográficos también delinean una organización predial más diversificada con segmentos superiores a sesenta hectáreas, otro rango de veinte a cuarenta hectáreas y un sector de minifundio de menos de diez hectáreas (Inostroza, 2016).

En estas unidades prediales se desarrolló una tipología productiva de agricultura familiar, con base en el arado y el uso del suelo en dos campos de rotación agrícola y ganadera (Carmagnani, 2000, pp. 17-18; Faron, 1969, pp. 19-21), que combinaba el cultivo de cereales, legumbres y papas, con la crianza de ovejas proveedoras de carne y lana, y de bovinos y equinos para abastecer de yuntas de bueyes y caballares que dotaron a la unidad doméstica de fuerza motriz suficiente para las labores de siembra, trilla y transporte de granos. Contando así con un equipamiento tecnológico predominante en las haciendas latinoamericanas de antiguo régimen. La explotación predial también se beneficiaba de los aportes del bosque nativo existente en las reservas (Aldunate, 1996, p. 114), en energía de leña y carbón y maderas para elaborar instrumentos y equipamientos como casas, corrales, cercos, arados y yugos para los bueyes. Mientras, los habitantes de la costa del océano Pacífico se beneficiaban de la explotación de recursos marítimos, y las comunidades de la precordillera y cordillera de los Andes de la recolección de piñones en extensos bosques de araucarias, y del recurso silvícola en explotaciones mercantiles de producción de madera.

Para darle una mejor idea al lector de la estructura productiva mapuche después de la ocupación de la Araucanía, en el Cuadro 2 se entrega una muestra seleccionada de doce unidades residenciales extensas, de un total de cincuenta, y dos núcleos radicados en la zona de Cholchol en 1892, que permite observar la estructura de las unidades familiares y la producción agropecuaria en animales y siembras.

CUADRO 2. ESTRUCTURA AGROPECUARIA MAPUCHE POSTERIOR  
A LA OCUPACIÓN DE LA ARAUCANÍA, CHOLCHOL, 1892

Cacique	Casas	Habit.	Bovinos	Equinos	Ovinos	Trigo fg	Cebada fg	Arvejas fg
Domingo Coñoepan	4	72	110	80	200	50	10	4
Pedro Huenchual	8	65	50	40	200	47	39	24
Ramón Millapan	8	45	30	19	60	23	17	7
Juan Curalle	8	85	50	69	90	11	1	1
Calviu Millan	7	81	30	20	300	40	28	25
Juan Melinao	5	51	55	58	200	20	6	5
Guenchuman Soto	5	41	11	26	-	20	3	8
Guenul Llancal	5	45	20	21	100	10	3	4
Levin Neculgual	3	22	12	4	20	10	-	2
Juan M. Guaiquean	3	19	15	6	80	5	1	3
Rosa Millapan	1	5	4	2	50	7,5	-	1,5
Pascuala Catrilao	1	8	4	5	70	7	-	2

Fuente: Inostroza (1998, pp. 137-138).

La unidad censal utilizada en este documento identifica el sistema residencial de un conjunto familiar extenso denominado *lof*, compuesto de una o varias casas indígenas denominadas *rucas*, habitadas por núcleos domésticos —esposo y esposa, hijos e hijas solteros— o por hermanos y parientes que se mantienen en las posesiones de los progenitores (Aldunate, 1996, p. 130; Faron, 1969, pp. 205, 227, 229).

En este cuadro destaca el cultivo del trigo y arvejas utilizados ampliamente en la alimentación doméstica y como mercancías demandadas por el mercado local. Las siembras se registran en fanegas (fg) de 82 kilos. La cebada se utilizaba principalmente como forraje del ganado. Por otro lado, el número de bovinos, equinos y ovinos delinea la relevancia de la ganadería en este período como actividad generadora de excedentes, y activos susceptibles de ser invertidos en labores productivas a nivel familiar y con otros agricultores. Además, esta muestra se ha preparado de acuerdo a la estructura de la economía mapuche, en pequeños productores y grandes agricultores con más capacidad económica, quienes concentran mayores volúmenes de siembras y ganadería y cuentan por ello con recursos

más cuantiosos al momento de la radicación. Por otro lado, en la selección incorporamos los dos casos de jefas de familia mujeres que aparecen en el empadronamiento original, quienes eran viudas de esposos que fallecieron en las batallas de resistencia a la ocupación y como un ejemplo de la participación de las mujeres como productoras agrícolas, empleando el sistema de sociedades y medierías con varones labradores (Inostroza, 2016, 2020).

El registro de bienes de Manuel Ñancupil en su testamento de 1892 ilustra el conjunto de bienes que manejan los agricultores con mayor capacidad económica al momento de la radicación, y cuyo tamaño representa a un pequeño o mediano productor en relación con los bienes de los colonos nacionales y europeos, y de los dueños de fundos en la Araucanía. Los bienes de Ñancupil corresponden a una posesión en la reserva de quinientas hectáreas, de la que es jefe, junto a otras once familias. Posee además 40 vacunos, 33 caballares, 70 ovejas, 23 fanegas de siembra de trigo y una de cebada; y \$100 en plata chafalonía. El equipamiento predial incluye tres arados americanos y tres carretones con ruedas de rayo. Registra también operaciones crediticias a nivel intraétnico en deudas por cobrar de \$10 a Calfin Cadin, y un buey cada uno su sobrino Ñacupil y los indígenas Curiqueo y Colimin, más nueve vacas de vientre en mediería de cuatro años con Juan Millanao.

Asimismo, en su unidad predial administraba otros ganados de su hijo fallecido Nicolás, consistentes en 20 vacunos, 30 caballares y 150 ovejas, y \$100 pesos en plata chafalonía, manejo que refleja las sociedades económicas a nivel de padres e hijos en las unidades domésticas. Por otro lado, en el testamento de Ñancupil se identifica la transmisión de equipamientos agrarios a sus hijas, señalando «que mi hija casada Papalao mujer de Luis Huaiquilao tiene recibido de mi parte 2 yuntas de bueyes, 2 vacas paridas; mi hija Narío 2 vacas paridas, una vaquilla, un toro y 40 ovejas; mi hija Juana un buey y 7 ovejas; mi hija Rosa una yunta de bueyes y un potro; mi hija Benancia, 10 cabezas de ganado lanar». Este ejemplo refleja las pautas de transmisión de herencias desde el progenitor hacia las mujeres, que les permitía acceder a capitales y activos en la forma de equipamiento para la producción predial, junto con otros bienes

en la producción agropecuaria, en asociación con otros integrantes varones de la familia, sean ganaderos o agricultores.

A pesar de la abundancia mostrada por Ñacupil, cabe destacar que él mismo reiteraba el menoscabo del patrimonio sufrido por su comunidad en el proceso de radicación. En efecto, el predio manejado por su familia antes de la llegada del Estado se estimaba en dos mil hectáreas, pero la Comisión Radicadora del gobierno solo le adjudicó 500 ha como reserva. Este tipo de abusos daba origen a la resistencia étnica frente a la expansión capitalista y estatal, expresada en las reveladoras palabras del jefe de familia cuando en su testamento insiste en recordar a sus hijos que «se ayuden todos en lo posible y se defiendan cuando tratasen de despojarles de sus propiedades»<sup>24</sup>.

## INICIATIVAS EMPRESARIALES AGROGANADERAS EN EL SIGLO XX

A pesar de la pérdida humana y patrimonial sufrida por el pueblo mapuche durante el proceso de ocupación de la Araucanía, en varias de las reservas de tierras indígenas se desarrolló un dinámico movimiento de explotación predial a partir de los recursos agrícolas y ganaderos, y de la mano de obra disponible a nivel familiar en las comunidades, empleada en trabajos cooperativos en el cultivo y las crianzas de animales (Faron, 1968; Stuchlick, 1999).

En las actividades de producción triguera orientadas al mercado, los grandes productores y los comerciantes indígenas accedieron a la explotación de terrenos y ocupación de mano de obra a través del sistema de mediería, es decir, de asociatividad mercantil con dueños de tierras o con otros labradores en sus terrenos, para acopiar un gran número de siembras y cosechas y su posterior venta, usualmente correspondiente al 50% de acciones y derechos. Este sistema les permitía obtener ganancias significativas a los productores indígenas, reflejando una pauta económica y cultural de esfuerzo y trabajo para sobreponerse a las condiciones adversas de la expansión capitalista durante la ocupación de la Araucanía. Por otro lado, también

<sup>24</sup> ARA. Notarios de Nueva Imperial (en adelante NNI). Testamento de Manuel Ñancupil, Nueva Imperial 23/11/1892, fs 209 vta.-211.

realizaban *ventas en verde*, lo que da cuenta de la diversidad de emprendimientos comerciales basados en estrategias de mercado, que permitían a los agricultores mapuches obtener mayores beneficios ahorrando varios costos, el de la cosecha, del transporte, de la especulación de precios al momento de la máxima oferta de cereales, así como de la depreciación vinculada al tiempo máximo de almacenamiento de los granos (Carmagnani, 2000; Inostroza, 2015b).

A su vez, la venta de acciones y derechos correspondientes a siembras en medias con el propósito de repartir ganancias, pone en evidencia estrategias mercantiles para acceder a la abundante fuerza laboral indígena, un recurso escaso y cada vez más caro en las faenas de corta extensión como las indicadas, por la intensa demanda de brazos experimentada durante el período de cultivo y cosecha en una época de progresivo aumento de la superficie cultivada (Faron, 1969, p. 254; Stuchlick, 1999, pp. 115-119). De este modo, los socios medieros se beneficiaban de prácticas que tienen correspondencia con una pauta económica de racionalidad social y de colaboración en las explotaciones mercantiles, basadas en las iniciativas de interés y beneficio individual. Asimismo, las medierías cumplían un papel similar al de los créditos como mecanismos de circulación de capitales y activos agrarios caracterizados por una fácil depreciación y deterioro con el paso de tiempo, por lo cual su empleo en el ciclo productivo anual era indispensable para conservar y multiplicar su valor y utilidad (Inostroza, 2015a).

Otro género de transacciones donde primaba el beneficio del productor indígena era la venta de barbechos, es decir, se obtenía un valor agregado de extensiones de terrenos que se preparaban para el cultivo de cereales. La venta de barbechos es una tipología mercantil que refleja muy bien la estrategia comercial agraria centrada en la explotación del terreno, como recurso disponible para generar ganancias a nivel personal, mediante la diversificación de la oferta de bienes transables en el mercado local. Además, este tipo de ventas identifica los emprendimientos individuales en la organización de la economía mapuche, destinados a comercializar la fuerza de trabajo del labrador, sobre todo considerando el tamaño reducido de las siembras (entre tres y cuatro hectáreas), extensión que podía ser trabajada por el equipamiento básico de yuntas de bueyes y arados

manejados por un cultivador, recibiendo posiblemente una ayuda extra desde su núcleo familiar.

Por otro lado, el comercio triguero se combinaba con el negocio de ganado, donde también se articulaban redes de transacciones mercantiles ganaderas a nivel intraétnico. El alto valor de los animales otorgaba a sus dueños el manejo de una significativa riqueza ganadera, que se transformaba rápidamente en dinero para eventos cotidianos no planificados, así como para realizar inversiones productivas. De esta forma, la crianza realizada por los propietarios y el acopio de animales organizado por los comerciantes indígenas, generaba un circuito mercantil intraétnico ganadero que dinamizaba el conjunto de las relaciones de producción y de intercambio de la economía agraria indígena. Las fórmulas asociativas a través de mediería con propietarios indígenas de tierras facilitaban el acceso a terrenos de pastoreo a los productores, que ampliaban sus actividades a otros terrenos, incrementando así la masa ganadera de su propiedad.

Los emprendimientos ganaderos también requerían de una organización laboral que se organizaba a través de la mediería, toda vez que el proceso reproductivo y la crianza quedaba a cargo del socio mediero que recibía los animales, aunque seguía primando el carácter de sociedad comercial.

## COMPRAS DE PREDIOS, MAQUINARIAS Y RAZAS GANADERAS EN EL SIGLO XX

El comercio de bienes agroganaderos de pequeña escala en el mercado conformará una alternativa viable para acceder al dinero como un nuevo bien de capital, que posibilitará la canalización de inversiones de capitales en las posesiones prediales indígenas, con la introducción de mejoras prediales, y a través de compras de tierras y adquisición de maquinarias.

Diversas operaciones de compra de tierras y sitios urbanos permiten inferir el éxito de la estrategia mercantil de los actores indígenas con mayor iniciativa empresarial, proceso que podemos extender al conjunto de los productores mapuches de acuerdo con el rango de sus actividades y niveles de participación en el mercado. Considerando

que la agricultura familiar abastecía el consumo doméstico y de equipamiento predial, asegurando un nivel de vida satisfactorio de acuerdo a las pautas económicas tradicionales (Inostroza, 2015b). Un segundo tipo de adquisiciones de bienes de producción serán las compras de maquinarias, como motores a vapor, emparvadoras y trilladoras de planta (Robles, 2003; Inostroza, 2016).

La obtención de créditos en el mercado para comprar equipamiento agroindustrial delinea con mayor claridad el papel de los actores mapuches de mayor dinamismo mercantil, caracterizados por la organización de medierías en las explotaciones prediales, prácticas del carácter empresarial de los emprendimientos productivos y comerciales de un segmento de productores mapuches con mayor capacidad económica, que destacamos en esta publicación.

La introducción de motores a vapor permitirá aumentar y agregar valor a la producción familiar, así como obtener mayores ingresos mediante la venta de servicios a nivel local, con la instalación de aserraderos para fabricar maderas dimensionadas explotando el bosque nativo; de molinos productores de harinas y subproductos derivados de la molienda del trigo, y establecimientos de *chicherías* para elaborar sidra utilizando la producción de los planteles de manzanos y otros rubros frutícolas. La adquisición de maquinarias posibilitó también nuevos emprendimientos rentables para explotar directamente los recursos del bosque nativo en las reservas, incrementando el nivel de rentabilidad de los emprendimientos silvoagropecuarios. En otros casos, los comuneros explotaban el bosque con otros medieros dueños de aserraderos (Inostroza, 2016)<sup>25</sup>.

Los emprendimientos agroindustriales en las explotaciones prediales indígenas también incluyeron el mejoramiento de la masa ganadera con razas seleccionadas que provenían de Inglaterra, para una producción más especializada hacia los requerimientos del mercado de la primera mitad del siglo XX<sup>26</sup>. Estas operaciones comerciales también reflejan otros elementos de la modernización

<sup>25</sup> Para un ejemplo, ver Archivo General de Asuntos Indígenas (AGAI. Temuco). Juzgados de Indios de Temuco, N° 4768, Reclamos. Mariano Millahual Demandante, 20/11/1943.

<sup>26</sup> Para un ejemplo, ver Archivo Regional de La Araucanía (ARA. Temuco). Notarios de Pitrufquén. Materia, Prenda Agraria, 21/09/1928.

capitalista agraria en la que participan los productores mapuches. Así, un comprador de reproductores con un crédito de la caja Agraria estaba obligado «a tomar un seguro sobre los bienes en prenda y en caso de no hacerlo la Caja tomará un seguro y cargará la prima a su deuda», y aceptará que la Caja se faculte para exigir la vacunación de los animales cada vez que lo estime conveniente<sup>27</sup>.

Concluyendo, se observa claramente que desde fines del siglo XIX y comienzos del XX, los productores indígenas evolucionaron hacia relaciones de mercado articuladas por la monetarización de la economía indígena, factor que representa uno de los aspectos más significativos de la transición capitalista, en términos de accesos a nuevos recursos económicos para adquirir en el mercado tecnologías industriales a nivel familiar. Este fenómeno también representará una mayor dependencia del mercado y apertura a sus efectos negativos, vinculados a la depreciación de la moneda nacional por la inflación y el deterioro de los precios agrícolas, fenómeno que se advertirá con mayor fuerza a partir de la crisis de 1929 y en las siguientes décadas, con el agotamiento del suelo y el fin del ciclo de la expansión capitalista a mediados del siglo XX (Pinto, 2009).

Finalmente, un aspecto poco estudiado guarda relación con el patrimonio agrario aportado por mujeres a la unidad doméstica al momento de casarse, desde tiempos ancestrales. La familia de la mujer mapuche manejaba equipamientos productivos transmitidos por herencia paterna y materna durante la niñez y juventud, principalmente bovinos y equinos usados como animales de tiro, así como semillas y terrenos en la unidad doméstica del marido y en las heredades de los progenitores<sup>28</sup> (Inostroza, 2016). Estos recursos se incrementaban progresivamente, posibilitando la participación del segmento femenino como prestamistas a través del crédito a terceros, y en no despreciables magnitudes. Tenemos evidencia de

<sup>27</sup> ARA. Notarios de Pitruftuén. Materia, Prenda Agraria, 21/09/1928.

<sup>28</sup> Para algunos ejemplos, ver ARA. Juzgado Civil de Angol. Sobre Posesión Pro-indiviso. José Agustín Oliva, 12 de junio 1888, incluye «Testamento de María Chañahuil, Subdelegación de Tijeral 1884»; ARA. Notarios de Nueva Imperial. Testamento de Mercedes Hueraman, Boroa, 17 de abril de 1901.



activa participación de las mujeres como agentes crediticios y socias capitalistas a nivel de la unidad doméstica<sup>29</sup>.

## CONCLUSIONES

A lo largo de los casi 350 años cubiertos por este capítulo, la economía mapuche experimentó profundas transformaciones, la mayoría de ellas determinadas por influencias externas, para bien o para mal. Antes de la llegada de los españoles a Sudamérica, los pilares principales de la economía mapuche eran la producción excendataria de granos y hortalizas, principalmente para auto-consumo, la pesca para aquellos cercanos a la costa, la recolección de frutos silvestres, así como producción de textiles haciendo uso de lana de hueques. Los flujos comerciales en este período eran fundamentalmente intraétnicos, aunque existían también algunos intercambios con la zona pampeana y hacia el centro y norte del actual territorio chileno.

Posterior al contacto con los españoles, los mapuches adoptaron de forma exitosa varias especies animales, tales como la oveja, vacunos y caballares, transformando de manera importante la estructura productiva familiar. Las ovejas proveyeron abundante y fina lana para una industria textil mucho más desarrollada, que producía excedentes importantes para ser comercializados dentro y fuera del territorio mapuche. Vacunos y caballares gatillaron una nueva actividad ganadera, contribuyendo a una mejor dieta, más y mejor energía para trabajar la tierra, y mejores medios de comunicación y transporte. Se produjo además un intenso comercio entre mapuches y españoles, criollos e indígenas de otras parcialidades, tanto en Chile como en la región pampeana. Con todo, la producción de textiles y la actividad ganadera devinieron en las principales actividades económicas del pueblo mapuche, incluyendo el comercio masivo de sus productos. Cabe destacar, no obstante, que la sociedad mapuche

---

<sup>29</sup> Para un ejemplo, ver ARA. Notarios de Nueva Imperial. Cancelación de deuda de Domingo Coñuepan a su hermana Manuela, 27 de octubre de 1913; Archivo General de Asuntos Indígenas. Juzgado de Indios de Temuco. s/n. Liquidación de créditos María Huaiquil de Hualacura, de la reducción Ñirripil, 26 de febrero de 1936.

también adoptó ciertos cultivos, en particular el trigo, que proveyó abundante harina para consumo interno.

Luego de la invasión chilena y conquista del territorio mapuche, consolidada a principios de la década de 1880, la economía mapuche sufrió un importante retroceso: hubo grandes pérdidas de capital humano, ganado, siembras y las mejores tierras pasaron a manos foráneas. No obstante, los núcleos domésticos reducidos a las reservas de tierras indígenas se organizaron en numerosas unidades productivas, desarrollando una tipología productiva de agricultura familiar, agroganadera. Además, se combinó el cultivo de papas, legumbres y cereales, con la crianza de bovinos, caballares y vacunos, y se introdujeron innovaciones tecnológicas, promoviendo la mecanización de las labores agrícolas y el surgimiento de la agroindustria (en parte financiada con acceso al mercado financiero chileno), así como métodos de producción capitalistas. Finalmente, la explotación forestal ganó mayor importancia para la economía mapuche.

Con todo, estamos en presencia de un claro proceso de organización comercial y empresarial de la economía agrícola y manufacturera indígena, a través de una dinámica interacción con la economía capitalista chilena. Evento que, sin embargo, tuvo alcances limitados a la esfera tecnológica y el comercio, porque la economía mapuche conservó siempre un íntimo sentido ritual, expresado en la continuidad del trabajo cooperativo y los banquetes entre las familias del *lof* (linajes), y en las ceremonias públicas del nguillatún, pautas que permitieron convertir la radicación en las reservas en un espacio de recreación de la cultura mapuche (Moesbach, 1934; Faron, 1969; Stuchlick, 1999; Aldunate, 1996; Foerster y Gundermann, 1996; Pinto, 2003).

## REFERENCIAS

- Aldunate, C. (1982). *El indígena y la frontera*. En S. Villalobos et al., *Relaciones fronterizas en la Araucanía*. Universidad de Chile.
- Aldunate, C. (1996). Mapuche: gente de la tierra. En J. Hidalgo, V. Schiappacasse, H. Niemeyer, C. Aldunate y P. Mege (Eds.), *Culturas de Chile Etnografía. Sociedades indígenas contemporáneas y su ideología* (pp. 111-134). Editorial Andrés Bello.

- Bechis, M. A. (2010). *Piezas de entohistoria y de antropología histórica*. Sociedad Argentina de Antropología.
- Bengoa, J. (1985). *Historia del pueblo Mapuche, siglos XIX y XX*. Ediciones Sur.
- Bengoa, J. (2003). *Historia de los antiguos mapuche del sur de Chile*. Catalonia.
- Bengoa, J. y Valenzuela, E. (1984). *Economía Mapuche. Pobreza y subsistencia en la sociedad mapuche contemporánea*. PAS.
- Bibar, J. de (1966 [1558]). *Crónica y relación copiosa y verdadera de la conquista de los reynos de Chile*. Fondo Histórico y Bibliográfico José Toribio Medina.
- Boccará, G. (1999). Etnogénesis mapuche: resistencia y reestructuración entre los indígenas del centro-sur de Chile (siglos XVI-XVIII). *Hispanic American Historical Review*, 79(3).
- Boccará, G. (2009). *Los vencedores. Historia de los Mapuche en el período colonial*. Ocho Libros Editores.
- Carmagnani, M. y Gordillo de Anda, G. (2000). *Desarrollo social y cambios en el mundo rural europeo contemporáneo*. El Colegio de México, Fideicomiso Historia de Las Américas, Fondo de Cultura Económica.
- Carmagnani, M. (2000). La agricultura moderna europea. Preferencias y estrategias de los actores rurales. En M. Carmagnani y G. Gordillo (Coords.), *Desarrollo social...* (pp. 17-38). Fondo de Cultura Económica.
- Carmagnani, M. (1999). *Los mecanismos de la vida económica en una sociedad colonial: Chile, 1680-1830*. DIBAM.
- Casanova, H. (1987). *Las rebeliones araucanas del siglo XVII. Mito y realidad*. Universidad de La Frontera.
- Casanova, H. (1996). La alianza hispano-pehuenche y sus repercusiones en el macro-espacio fronterizo sur andino (1750-1800). En J. Pinto (Ed.), *Araucanía y pampas. Un mundo fronterizo en América del Sur*. Ediciones Universidad de La Frontera.
- Cerda, P. (1988-1989). La frontera en Chile: un análisis comparativo. *Nueva Historia*, 17.
- Cooper, J. (1946a). The Araucanians. *Handbook of South American Indians, Volume 2. The Andean civilizations*. Smithsonian Institution, Bureau of American Ethnology, Bulletin 143.
- De Jong, I. y Ratto, S. (2008). La construcción de redes políticas indígenas en el área Arauco pampeana: la Confederación indígena de Calfucurá (1830-1870). *Intersecciones Antropológicas*, 1, 241-260.
- De Jong, I. (2017). *Diplomacia y Cautivos en la frontera sur, siglo XIX. Mirada desde la antropología histórica*. Publicaciones de la Sociedad Argentina de Antropología.
- Dillehay, T. (2011). *Monumentos, imperios y resistencia en los Andes. El sistema de gobierno Mapuche y las narrativas rituales* [2007]. Ocho Libros Editores.

- Domeyko, I. (1846). *Araucanía i sus habitantes*. Imprenta Cervantes.
- Encina, F. A. (1949). *Historia de Chile desde la prehistoria hasta 1891*. T.1. Nascimento.
- Faron, L. (1968). *The Mapuche Indians of Chile*. International Thomson Publishing.
- Faron, L. (1969). *Los mapuches. Su estructura social*. Instituto Indigenista Interamericano.
- Flores, J. (2013). La ocupación de la Araucanía y la pérdida de la platería en manos mapuches. Finales del siglo XIX y primeras décadas del XX. *Revista de Indias*, LXXIII(259), 825-854.
- Foerster, R. (2008). Los procesos de constitución de la propiedad en la frontera norte de la Araucanía: sus efectos esperados y no esperados en el imaginario y en la estructura de poder. *Cuadernos de Historia*, 28, 7-35.
- Foerster, R. y Vergara, J. (1996). ¿Relaciones interétnicas o relaciones fronterizas? *Excerpta* 5.
- Foerster G. y Gundermann K. (1996). Religiosidad Mapuche contemporánea: elementos introductorios. En J. Hidalgo et al., *Culturas de Chile. Etnografía* (pp. 189-240). Andrés Bello.
- Foerster, R. y Montecinos, S. (1988). *Organizaciones, líderes y contiendas Mapuches: 1900-1970*. CEM.
- Gomez de Vidaurre, F. (1889). *Historia geográfica, natural y civil del reino de Chile [1785]*. Imprenta Ercilla.
- Góngora, M. (1996). *Vagabundaje y sociedad fronteriza en Chile (siglos XVII a XIX)*. Cuadernos del Centro de Estudios Socioeconómicos 19.
- González G., Y. (2015). A propósito de cautivos y mestizos al revés en la Araucanía. Siglo XVIII. En Y. González (Ed.), *Diálogos de historia. Miradas y alcances de la investigación en Chile con enfoque regional* (pp. 91-110). Ediciones de la Universidad de La Frontera.
- González, H. (1986). Propiedad comunitaria o individual. Las leyes indígenas y el Pueblo Mapuche. *Nutram*, 2(3), 7-13.
- González, C., Rosati, H. y Sánchez, F. (2002). *Guaman Poma Testigo del mundo andino*. Ediciones Lom, Centro de Investigaciones Diego Barros Arana.
- Hidalgo L. J., Schiappacasse, V., Niemeyer, H., Aldunate, C. y Mege, P. (Eds.). (1996). *Culturas de Chile Etnografía. Sociedades indígenas Contemporáneas y su ideología*. Editorial Andrés Bello.
- Hidalgo L. J. (1973). Algunas notas sobre los mapuche Protohistóricos. *Cultura, Hombre, Sociedad*, 1, 25-41.
- Hidalgo, L. J. (1992). Pueblos agroganaderos de América del Sur. En L. Bethel (Ed.), *Historia de América Latina*, tomo I (pp. 76-94). Crítica.

- Inostroza, C. (1998). Informe sobre el territorio de Arauco y la población indígena 1868-1869. En I. Inostroza, *Etnografía mapuche del siglo XIX*. Dibam.
- Inostroza, L. I. (2013). La colonización minera y agrícola en la ciudad Imperial del Sur de Chile: 1551-1560. *Revista complutense de historia de América*, 39.
- Inostroza, L. I. (2015). Economía agroindustrial de Concepción y expansión triguera fronteriza: campesinos y mapuches en Biobío-Malleco, 1820-1850. *América Latina en la Historia Económica*, 22(1), 59-84.
- Inostroza, L. I. (2015b). Los agricultores mapuche en el mercado agrario del Sur de Chile 1890-1940. Ventas de barbechos, siembras, y equipamiento laboral. En S. Kuntz Ficker (Coord.), *Terceras Jornadas de Historia Económica, Memorias*, t. I (pp. 450-465). Asociación Mexicana de Historia Económica, Universidad Autónoma de Sinaloa.
- Inostroza, L. I. (2016). Agricultura familiar y comerciantes Mapuche en el mercado regional de Nueva Imperial, sur de Chile, 1870-1930. *América Latina en la Historia Económica*, 23(3), 80-114.
- Inostroza, L. I. (2020). *Mapu y Cara. Agricultura y sociedad mapuche. Siglos XVI-XX*. Ediciones Universidad de La Frontera.
- León, L. (1989-1990). Comercio, trabajo y contacto inter-étnico en las fronteras de Chile, Cuyo y Buenos Aires. 1750-1800. *Runa*, XIX.
- León, L. (1991). *Maloqueros y conchavadores en Araucanía y las pampas, 1700-1800*. Ediciones Universidad de La Frontera.
- Lobera, P. (1865 [1594]). *Crónica del Reino de Chile. Escrita por el Capitán Pedro Mariño de Lobera reducido a nuevo método y estilo por el padre Bartolomé de Escobar*. CHCh. VI. Imprenta El Ferrocarril.
- Lorandi, A. (1992). Evidencias en torno a los mitmaqkunaincaiko en el Noroeste argentino. En *Actas del X Congreso Nacional de Arqueología Chilena, Boletín Museo Regional de la Araucanía*, 4, tomo I (pp. 245-251). Sociedad Chilena de Arqueología, DIBAM.
- Llorca-Jaña, M. (2014). A Reappraisal of Mapuche Textile Production and Sheep Raising During the Nineteenth Century. *Historia*, I(47), 91-111.
- Manquilef, M. (1911). Comentarios del pueblo araucano. En *Anales de la Universidad de Chile*, Tomo CXXVIII, enero a junio, 430-433.
- Mandrini, R. (1985). La sociedad indígena de las pampas en el siglo XIX. En M. Lischetti (Ed.), *Antropología*. EUDEBA.
- Mandrini, R. (1986). La agricultura indígena en la región pampeana y sus adyacencias (siglos XVIII y XIX). *Anuario IES*, 1, 11-44.
- Mandrini, R. (1987). Las sociedades indígenas de la Pampa en el siglo XIX. En M. Lischetti (Comp.), *Antropología* (pp. 205-230). Editorial Universitaria.

- Mandrini, R. y Ortelli, S. (2002). Los araucanos en las Pampas (ca 1700-1800). En G. Boccara (Ed.), *Colonización, resistencia y mestizaje en las Américas (siglos XVI-XX)* (pp. 237-257).
- Instituto Francés de Estudios Andinos.
- Mandrini, R. y Paz, C. (Eds.). (2003). *Las fronteras hispanocriollas del mundo indígena latinoamericano en los siglos XVIII-XIX. Un estudio comparativo*. Universidad Nacional del Comahue, Universidad Nacional del Sur, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- Martínez Cereceda, J. (1998). *Pueblos del chañar y el algarrobo. Los atacamas en el siglo XVII*. DIBAM.
- Menard, A. (2013). *Libro diario del Presidente de la federación Araucana, Manuel Aburto Panguilef, 1940, 1942, 1948-1951*. Colibrís.
- Méndez, L. (1982). La organización de los parlamentos de indios en el siglo XVIII. En S. Villalobos et al., *Relaciones fronterizas en la Araucanía*. Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Moesbach, E. (1934). *Vida y costumbres de los indígenas araucanos en la segunda mitad del siglo XIX*. Editorial Universitaria
- Molina, J. I. (1795). *Compendio de la historia civil del reyno de Chile*. Madrid en la Imprenta de Sancha..
- Morris, R. (2004). *Los plateros de la frontera y la platería araucana*. Ediciones Universidad de La Frontera.
- Murra, J. (1980). *La organización económica del estado Inca*. Siglo XXI Editores.
- Núñez de Pineda, F. (1863 [1673]). *Cautiverio Feliz y razón de las guerras dilatadas de Chile*. CHCh. tomo III. Imprenta El Ferrocarril.
- Ortelli, S. (1996). La araucanización de las pampas: realidad histórica o construcción de los etnólogos. *Anuario del IEHS*, 11.
- Palermo, M. (1999). Mapuches pampas y mercado coloniales. En M. Hoyos (Coord.), *Especial Etnohistoria*. NAYA.
- Pinto Rodríguez, J. (1988). Frontera, misiones y misioneros en Chile, 1600-1900. En J. Pinto et al., *Misioneros en la Araucanía, 1600-1900*. Ediciones Universidad de La Frontera.
- Pinto Rodríguez, J. (1996). Integración y desintegración de un espacio fronterizo. La Araucanía y las Pampas, 1550-1900. En J. Pinto Rodríguez (Ed.), *Araucanía y pampas. Un mundo fronterizo en América del Sur*. Ediciones Universidad de La Frontera.
- Pinto Rodríguez, J. (2000a). Producción e intercambio en un espacio fronterizo. Araucanía y Pampas en el siglo XVIII. En J. Silva y A. Escobar, *Mercados indígenas en México, Chile y Argentina* (pp. 148-178). Instituto Mora/Ciesas.
- Pinto Rodríguez, J. (2003). *La formación del Estado, la nación y el pueblo Mapuche*. Dibam.

- Pinto Rodríguez, J. (2007). Expansión económica y conflicto Mapuche, La Araucanía, 1900-1940. *Revista de Historia Social y de las mentalidades*, I(XI), 9-34.
- Pinto Rodríguez, J. (2009). *La población de la Araucanía en el siglo XX. Crecimiento y distribución espacial*. Ediciones Universidad de La Frontera.
- Pinto Rodríguez, J. (2009). Empresarios europeos, nacionales y mapuches, 1900-1960. En J. Pinto, I. Inostroza e I. Errázuriz (Eds.), *Expansión capitalista y economía mapuche: 1680-1930* (pp. 81-128). Ediciones Universidad de La Frontera.
- Pinto Rodríguez, J. y Órdenes, M. (2012). *Chile una economía regional en el siglo XX. La Araucanía, 1900-1960*. Ediciones Universidad de La Frontera.
- Platt, T., Bouysse-Cassagne, T. y Harris, O. (2010 [2006]). *Qaraqara-CharkaMallku, Inka y rey en la provincia de Charcas (siglos XV-XVII), Historia antropológica de una confederación aymara*. Instituto Francés de Estudios Andinos, Plural Editores, Universidad of St. Andrews/University of London.
- Robles, C. (2003). Expansión y transformación de la agricultura en una economía exportadora. La transición al capitalismo agrario en Chile (1850-1930). *Historia agraria*, 29, 48-50.
- Saavedra, A. (2000). Notas sobre la población Mapuche actual. *Revista Austral de Ciencias Sociales*, 4.
- Saavedra, A. (2002). *Los Mapuche en la sociedad chilena actual*. LOM Ediciones.
- Sánchez Labrador, J. (1936). *Los indios pampas, puelches, patagones*. Viau y Zona.
- Silva, O. (1990). Guerra y trueque como factores de cambio en la estructura social. El caso mapuche. En G. Bravo, (Ed.), *Economía y comercio en América Hispana*. Serie nuevo mundo.
- Silva, O. (1992). Reflexiones sobre la influencia incaica en los albores del reino de Chile. En Actas del X Congreso Nacional de Arqueología Chilena, *Boletín Museo Regional de la Araucanía*, 4, tomo I (pp. 285-292). Sociedad Chilena de Arqueología, DIBAM.
- Smith, R. (1914 [1855]). *The Araucanians: or Notes of tour among the indian tribes of southern Chili by Edmond Reuel Smith, of the U.S.N. Astronomical Expedition in Chili*. Hrper&Brothers.
- Stuchlick, M. (1999 [1975]). *La vida en mediería, Mecanismos de reclutamiento social de los mapuche*. Soles Ediciones.
- Treutler, P. (1861). *La provincia de Valdivia i los araucanos*. Imprenta Chilena.
- Vergara, J. I. (2005). *La herencia colonial del Leviatán. El estado y los mapuchehuiliches (1750-1881)*. UNAP.

- Vezub, J. (2005). Redes comerciales del país de las manzanas. A propósito del pensamiento estructural de Guillermo Madrazo. *Revista Andes*, 16.
- Villalobos, S. (1995). *Vida fronteriza en la Araucanía. El mito de la guerra de Arauco*. Editorial Andrés Bello.
- Villalobos, S. (1985). Guerra y Paz en la Araucanía. En S. Villalobos y J. Pinto, *Araucanía: temas de historia fronteriza*. Ediciones Universidad de La Frontera.
- Villalobos, S. (1989). *Los pehuenches en la vida fronteriza*. Ediciones Universidad Católica de Chile.





## CAPÍTULO 21

### RUTAS Y ESPACIOS COLONIALES, CHILE EN EL CONO SUR. DE ESPACIOS REGIONALES A LA ECONOMÍA NACIONAL

*Eduardo Cavieres F.<sup>1</sup>*

Cuando se piensa en la historia económica colonial de Chile, existe una serie de conocimientos bastante sólidos y difíciles de superar. Especialmente si ello se refiere a cuestiones de carácter estructural que nos hablan de ciclos, caracteres regionales, vinculaciones con la metrópolis o Lima-Callao, especializaciones productivas, etc. (e.g. Carmagnani, 2001; Cavieres, 1996 y 2003; De Ramón y Larraín, 1982). Por otra parte, la tradicional visión de un período colonial lento, pasivo, sin grandes dinamismos comerciales, ha cedido paso definitivamente a miradas y conocimientos mucho más detenidos que permiten observar una sociedad con un gran movimiento de rutas, espacios, mercaderías, hombres, relaciones, etc.<sup>2</sup> Pareciera

---

<sup>1</sup> Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Premio Nacional de Historia 2008.

<sup>2</sup> Nota de los editores: Trabajos recientes que sustentan la idea de una economía colonial más dinámica son Martínez (2015, 2018a y 2018 b); Llorca-Jaña y Navarrete-Montalvo (2015). Para una visión optimista sobre el desempeño económico de la región en su conjunto, ver los últimos trabajos de Rafael Dobado

ser que, en estos términos, los grandes trazos explicitados por Marcello Carmagnani (2001) ya hace varias décadas atrás permanecen inalterables, aun cuando se han podido precisar aspectos importantes que tienen que ver con lo económico e igualmente con lo social.

Considerando que cada espacio económico se visualiza tanto en sus movimientos internos como en sus relaciones externas, y asumiendo el concepto de economía-mundo, ya prefigurado por Fernand Braudel y posteriormente por Immanuel Wallerstein, es que debemos precisar los alcances de este trabajo<sup>3</sup>. Para hacerlo, debemos recordar, además, algunas investigaciones que han sido importantes en la discusión general sobre la naturaleza de la economía nacional inserta en sus contextos mayores. Entre otros varios aportes significativos, Lutgardo García Fuentes dejó dos estudios importantes: en primer lugar, uniendo y revisando trabajos anteriores de Pierre Chaunu, Álvaro Jara, Enriqueta Vila, Antonio García-Baquero, etc., en un artículo introductorio a una obra mayor, recuerda que desde muy temprano, en la transición de los siglos XVI al XVII, cada año llegaban a Sevilla, procedentes desde las Indias, muchos de ellos desde el Perú, hombres de negocios, encomenderos, factores, agentes de casas comerciales, con grandes cantidades de plata para comprar directamente en la ciudad hispalense y a tal grado que en 1610, pese a los intereses de los comerciantes sevillanos, llegaron a permitir la salida de los galeones de tierra firme programada para el año anterior. Si para algunos investigadores del tema, el hecho de que en 1735 se pudiese calcular que el 30% del tonelaje de las flotas fuese adquirido directamente en España por comerciantes indianos, para García se trataba de una práctica ya antigua. De este modo, interpretó este movimiento de capitales desde el Perú como un cambio cualitativo y cuantitativo trascendental por sus consecuencias, a pesar de la mantención de la estructura y organización administrativa, en la *dinámica interna* del sistema que comenzó a verse alterado al descomponerse, al menos, «dos de sus pilares fundamentales de

---

citados en la bibliografía del capítulo de Llorca-Jaña y Navarrete-Montalvo en este volumen.

<sup>3</sup> Me refiero, por cierto, a Fernand Braudel (1984), *Civilización material, economía y capitalismo. Siglos XV-XVIII*; Immanuel Wallerstein (1987), *El moderno sistema mundial*.

sustentación: el *oligopolio de la oferta*, usufructuado en exclusividad por los sevillanos, y el carácter periódico y, en cierto modo, *estático* de la demanda» (García, 1993). En los desarrollos de estas ideas, a través de sus propias investigaciones y fundamentaciones de lo anterior, su hipótesis fue que siempre, «una parte considerable de esos caudales, portada por los propios comerciantes del Perú, tras eludir la feria de Portobelo, irrumpía en el mercado hispalense y desde una posición de prepotencia desestabilizaba el funcionamiento legal del monopolio» (García, 1997).

¿Por qué las alusiones a estos trabajos? Porque desde estas miradas intentamos reforzar propuestas anteriores, en el sentido de observar la época colonial y la economía chilena en un sentido de amplio dinamismo y con criterios alejados de la existencia de un monopolio totalmente absorbente, de suma rigidez y difícil de sobrepasar. De esta manera, desarrollamos este análisis sobre la economía colonial chilena en dos planos: en primer lugar, desde la base, redes y rutas comerciales, un solo gran espacio colonial. Este primer plano lo subrayamos en el sentido de problematizar el hecho de seguir pensando lo que hemos llamado como «economía chilena colonial» en términos de una propia singularidad y, además, en términos de una economía espacialmente cerrada. En segundo lugar, desde el mundo y relaciones económicas formalizadas, tanto la producción interna como la inserción de la economía chilena en la economía mundo colonial de la época respondieron a lo que el mismo Carmagnani definió como estímulo-respuesta, en lo concerniente a la especialización productiva y a los circuitos de comercialización posibles.

### *Redes y rutas comerciales en la base social: un solo gran espacio colonial*

En 1970, Sempat Assadurian publicó una correspondencia entre comerciantes que a fines del siglo XVI habían formado una modesta compañía para adquirir en Chile vino, cordobanes, sebo, pabito e hilo zapatero, a fin de vender en Potosí o en mercados más secundarios como Porco o Cochabamba. Los objetivos eran más

amplios y contemplaban el paso por Lima para regresar con otras tantas mercaderías (Sempat, 1970). Hablamos de fines del siglo XVI y, obviamente, no se trataba de una excepción o caso singular. La Colonia fue también un gran mercado interno, quizás de pocos montos, pero sí generalizado y prácticamente sin fronteras locales sino, por el contrario, de rutas y dimensiones bastante extensas. Se trataba de un comercio de *base* con prácticas bastante comunes a lo largo de los espacios coloniales, con multiplicidad de lugares, formas y puntos de intercambio entre los que sobresalieron aquellos expendios designados como tiendas, bodegas o pulperías, a los cuales los ediles siempre estuvieron en disposición de reglamentar, pero nunca pudieron controlar. Muchas prohibiciones: venta y consumo de alcohol, permanencia de personas de extraña condición, reunión de varios individuos, juegos de naípe, dados, etc., pero pocas limitaciones. Una parte importante de este comercio era de propiedad de vecinos bien vinculados social y políticamente (Solar, 2005b, pp. 108-141). El juego dinámico de la oferta y la demanda. Para el *Diccionario de Autoridades*, de Terreros y Pando (1788), «pulpería sería una tienda donde se venden artículos diversos para el consumo. En cambio, un bodegón sería una casa o lugar en que se junta la gente baja a comer y beber; habría sido la hostería de la gente pobre; tienda sería aquel lugar en los mercaderes exponen sus géneros para venderlos: leña, trigo, jabón, velas, etc.» (Cáceres, 2013, p. 12).

Obviamente había que proveerles e, igualmente, debía existir un circuito de comercio en todas sus escalas e intermediarios. Desde los estudios iniciados, entre otros, por el ya citado Carlos Sempat Assadurian, la literatura historiográfica correspondiente es amplia y variada. Por ello, abarca aspectos múltiples de la sociedad y economía colonial y de sus relaciones con el sistema imperial. Entre ellos se ha privilegiado el análisis regional, de suyo importante si se considera no solo el comportamiento de la vida al interior de esos espacios, sino fundamentalmente por el hecho de que, desde la desintegración de los mismos, iniciada en pleno período hispano a partir de las reformas, y específicamente de aquellas de las décadas de 1770 y 1780, se van a ir configurando las posteriores economías nacionales que no siempre siguieron los cursos de las especializaciones productivas, de las rutas y redes del comercio, de las relaciones

sociales a que ellas dieron lugar, y que, en la mayoría de los casos, provocaron fuertes rupturas y conflictos bélicos entre los nuevos y también vecinos Estados. Se trató de un largo proceso que fue desde lo común hacia el cierre de las fronteras y la diferenciación de las economías nacionales.

En la literatura existente, son muchos los ejemplos que nos hablan de esta dinámica actividad productiva y mercantil que unía los extensos territorios coloniales y en donde siempre el espacio chileno estuvo presente. En este gran espacio transregional, comerciantes, «trajinantes», arrieros, trabajadores, y todo tipo de personas y personajes, a través de su actividad, dieron forma a tradicionales formas de vida que continuamente redefinían lealtades e identidades espaciales determinadas. Importante es considerar algunos extensos núcleos territoriales como el existente al norte de los actuales Chile y Argentina, espacio colonialmente transitado en todas direcciones, no solo por la sobreproducción de mulas, tema ampliamente tratado historiográficamente, sino también por el flujo regular de un tránsito mercantil que unía desde el Río de la Plata hasta la misma capital virreinal peruana.

Como ejemplo de estas dinámicas, entre noviembre de 1771 y el mes de junio de 1773, Alonso Carrió de la Vandera, comisionado en 1771 para el arreglo de correos y ajuste de postas entre Montevideo, Buenos Aires y Lima, junto con Calixto Bustamante Carlos, apodado Concolorcorvo, realizó un viaje entre Montevideo y Lima. Este último tomó notas sobre dicho recorrido y surgió el libro *El lazarillo de ciegos caminantes*, publicado en Guijón en 1773, o quizás en Lima dos o tres años después. Montevideo, Buenos Aires, Córdoba, Santiago del Estero, Tucumán, Salta, Jujuy, Potosí, Chuquisaca, Cuzco y Lima fueron los puntos más importantes tocados en el trayecto, pero también conectaban a Santiago de Chile, el cual, a su vez, concentraba parte de los mercados locales. Llena de descripciones, la obra no solo es reflejo de una tarea oficial que Carrió de la Vandera debía cumplir, sino que también da cuenta de una ruta que era centro de una ajetreada y compleja circulación de hombres, bienes, mercaderías y noticias que daban funcionamiento a uno de los tantos espacios regionales del período colonial (Carrió de la Vandera «Concolorcovo» [1773], 1997).

Montevideo y Buenos Aires fueron extremos de una gran ruta<sup>4</sup>. Desde Buenos Aires había a su vez muchos trayectos. Los que se dirigían hacia la Audiencia de Lima o a Chile, caso en el cual se debían tomar las providencias necesarias para llegar a Mendoza, no antes de noviembre, a la espera de la apertura de la cordillera. Los que seguían hacia el norte, entrando a la jurisdicción del Tucumán, se encontrarían finalmente en Córdoba, ciudad cuadrada, con siete iglesias, que al mismo tiempo mostraba diferencias notables entre un comercio anual abundante de mulas y vacas, pero con iglesias tan indecentes que causaba irreverencia entrar en ellas. En todo caso, había casas buenas y fuertes, en general bajas. Tres conventos, dos colegios, el uno *Real* con título de Universidad. El principal giro de comercio era la compra de mulas tiernas para invernar en Córdoba y conducir las a las inmediaciones de Salta, desde donde se transaban con quienes bajaban del Perú a comprarlas o se llevaban directamente a las inmediaciones del Cuzco, en donde las transacciones y los precios podían ser doblados. Cuando nuestros viajeros pasaron por la ciudad, fueron testigos de que por entonces allí se estaban

<sup>4</sup> Montevideo, fundado en 1731, contaba con alrededor de mil vecinos hacia el año 1770, con muchos desertores de mar y tierra, con abundancia de comestibles, muchas pulperías, un fuerte contrabando (que debía reforzar el celo de los gobernadores de Buenos Aires y Montevideo), un cura y cinco sacerdotes avecinados, un convento y un grupo de hacendados productores de cueros. En Montevideo y sus contornos, tanto como en las cercanías de Buenos Aires, la cantidad de cueros producidos, para exportar y para el consumo interno, daban cuenta de por qué las carretas que trajinaban a Jujuy, Mendoza y Corrientes gastaban un número muy crecido de los mismos y cómo ofrecían al paisaje unos especiales olores y colores. Sus rutas de salida hacia Buenos Aires eran por tierra hasta el real de San Carlos, desde donde se debía atravesar el Río de la Plata por la lancha del Rey o por otra más común que regularmente hacía el recorrido a través del mismo río en un tiempo de veinticuatro horas. Según el autor del texto, Buenos Aires era la cuarta ciudad de la región, precedida por Lima, Cuzco y Santiago de Chile. Con una extensión de veintidós cuadradas comunes, su población era bastante europea, con mujeres muy distinguidas con sus vestimentas, aun cuando fuesen menos costosas que las usadas en Lima. La ciudad estaba bien delineada y en forma moderna, incluso cuando era intransitable en tiempos de aguas, especialmente por el peso de las grandes carretas que producían excavaciones en que se atascaban incluso los caballos. Con buenos caudales de comerciantes, incluso en las calles más remotas existían tiendas de ropas, cuatro veces más que en Lima, entre las que se distinguían unas cuantas que llegaban a proveer a todo el Tucumán y algo más. Concolorcovo ([1773] 1997, pp. 32, 33, 37, 38, 42 y cv 43).

vendiendo dos mil negros, aun cuando no faltase casa que pudiese contabilizar no menos de treinta o cuarenta esclavos. Los hombres principales de la ciudad gastaban vestidos muy costosos, pero no así sus mujeres, con trajes honestos, pero de precios bastante más bajos (Concolorcovo, [1773], 1997, pp. 46-47, 51, 53-54, 56-58).

La próxima parada era Santiago del Estero, en su tiempo con silla episcopal y más importante que Córdoba. Con no más de veinte vecinos sobresalientes, muchos de ellos se dedicaban también a invernar mulas para su venta en Salta o para conducir las al Perú por su cuenta. Las mujeres destacaban por su trabajo de alfombras, pero que se fabricaban solo por encargo, lo que daba cuenta de su corto y pobre comercio. Diferente era el caso de San Miguel de Tucumán, reducida solo a cinco cuadras, con pocas familias, pero con sus caudalitos obtenidos de la cría de mulas y mayoritariamente de la de bueyes que amansaban para el trajín de las carretas a Buenos Aires y a Jujuy. La abundancia de buenas maderas les permitía, además, la construcción de carretas de calidad. Nuestros informantes se detenían en clasificar a los carreteros en tres clases: la primera, de los hombres más distinguidos de Mendoza, San Juan de la Frontera, Santiago del Estero y San Miguel del Tucumán. Los mendocinos habían establecido la actividad para dar expendio en Buenos Aires y en Córdoba a los frutos sobrantes de sus haciendas, vinos, aguardientes, harinas, orejones y otros frutos y para retornar con efectos de Europa y otros para el consumo de sus casas y comercios particulares. Los segundos y los terceros eran carreteros con menos posibilidades y disponibilidades. Las gentes del Tucumán eran todos fletadores, pero se distinguían igualmente las tres clases. Los de Santa Fe y Corrientes conducían a Buenos Aires toda la yerba del Paraguay y hasta el reino de Chile, desde donde se proveía el distrito y jurisdicción de la Audiencia de Lima (Concolorcovo, [1773] 1997, pp. 64-65, 68-69, 74-75).

La siguiente detención, previo paso por pueblos, haciendas, familias, era Salta. Esta, con el título de San Felipe el Real, era ciudad célebre, en donde sus principales habitantes se dividían entre la crianza de mulas y las actividades mercantiles cuyo momento culminante era la gran feria que se celebraba, pese a la temporada de lluvias, entre febrero y marzo en el valle de Lerna, pegado a la



ciudad, en donde se reunían sesenta mil mulas y más de cuatro mil caballos. En esa gran feria había muchos interesados, cordobeses, europeos y americanos que transaban sus ofertas con comerciantes de la campaña de Buenos Aires, Santa Fe, Corrientes y parte de la provincia de Cuyo. En el fondo de esta actividad, estaba el ciclo vital de las mulas: «Nacen y se crían en las campañas de Buenos Aires hasta la edad de dos años, poco más, que comúnmente se llama sacarlas del pie de las madres; se nutren y fortalecen en los potreros del Tucumán y trabajan y mueren en el Perú» (Concolorcovo, [1773] 1997, pp. 83-85; cita en p. 88).

La segunda parte de la obra estaba referida al trayecto seguido hasta la Ciudad de los Reyes, la capital del Virreinato. Tomando tambos y lugares intermedios, se encuentran descripciones de Potosí, Chuquisaca, Oruro, Huamanga, Huancavelica, y las diferentes rutas que permitían finalmente alcanzar Lima. Claramente, se puede lograr una visualización de dos tipos de economía superpuestas, pero que en conjunto actuaban complementariamente. En su totalidad, como lo hemos señalado anteriormente, este era uno de los espacios regionales coloniales que funcionaba con ritmos, movimientos y dinámicas económicas, sociales, políticas y culturales definidas y que, al mismo tiempo, se permitía establecer relaciones con otros espacios con diferentes especializaciones, pero con similares comportamientos, todos los cuales permitían el funcionamiento del sistema.

Al respecto, y en referencia a sus componentes demográficos, podemos agregar que, según los registros del secretariado del Consejo de Indias, en 1774 no había más que tres millones de habitantes en el espacio formado por el Perú (incluido el Alto Perú), Chile y el reino de Quito. Consciente de esta fuerte limitación, la sociedad andina sufría por ser tan poco numerosa: percibía la falta de hombres como una gran debilidad, una seria desventaja en la carrera hacia la prosperidad. Este es un punto importante que conviene subrayar: América andina se hallaba muy poco poblada, y la mayoría de sus ciudades parecían grandes aldeas donde todos se conocían. En medio de poblaciones dispersas, la región andina se encontraba surcada por desplazamientos ordenados, los de los criadores y comerciantes que seguían a las recuas de mulas, en las que los indios se dirigían a la ciudad de manera definitiva o temporal (domesticidad juvenil)

mientras que otros recorrían los Andes a fin de escapar al orden social: esclavos fugitivos, niños abandonados convertidos en pícaros, monjes errantes a los que ninguna disciplina retenía... Indios que se alejaban de una zona sujeta al reclutamiento de la mita; si encontraban tierras disponibles, se establecían allí donde la tasa del tributo era menor (Demélas, 2003, pp. 37-38). El poder sobre los hombres —el control del trabajo indio— representaba la primera fuente de riqueza, venían luego la tierra y el comercio. La hacienda latifundista no constituía solamente un instrumento de prestigio social; al saber combinar hábilmente los ingresos de los bienes raíces con los del comercio, era posible enriquecerse rápidamente (Demélas, 2003, pp. 40-41).

Podemos también hacer el recorrido que en su momento surgía desde Montevideo, pasando por Buenos Aires y tomando rumbo hacia el norte. El Río de la Plata correspondió a otro de los núcleos coloniales más importantes, y así como desde el Paraguay hubo todo un circuito mercantil a partir de la yerba mate, desde Montevideo, el centro de la actividad estaba basado en la exportación de cueros. Unas noticias escritas a fines del siglo XVIII, atribuidas posiblemente a un funcionario bien calificado para tener un buen conocimiento de la región, junto con considerar las tremendas posibilidades otorgadas por la ganadería local, analizaba el efecto pernicioso de la liberalización de la economía. Paradójicamente, según el autor de las noticias, la aprobación de la libertad de comercio había extinguido el lujo opulento que mantenía en alto el comercio y la minería, y para ello llamaba la atención sobre lo que venía sucediendo en Lima. Allí, ya no se veían casas modernas, «cuyo adorno de cuadros, espejos, mesas y arañas sea de plata de martillo, como eran y son todas las que se pusieron hasta ahora veinte años» (Anónimo, 2002, pp. 148-149). Aun cuando se refiriera centralmente a la situación de Montevideo, nuestro informante no dejaba de mirar hacia el norte, no solo referente para la época, sino también testimonio de una real integración de los espacios coloniales:

Unas provincias tales como las del Río de la Plata no tienen más población, ni más ciudades que las de Montevideo, Buenos Aires, (Paraguay), Corrientes, Santa Fe y Córdoba,

y todas ellas escasas de vecindario, y a cual más pobres, sin más comercio activo que el de los cueros, tabaco y la yerba mate. Buenos Aires, que ha sido siempre la más poblada y menos pobre, refiere su población, sus artes, sus edificios y hasta sus parroquias a la erección de su Virreinato en el año de 77. Las otras ciudades son y han sido siempre infelices; y, a pesar de que desde el Paraguay hasta Córdoba se cuentan cerca de 700 leguas, todo es un despoblado, y una población de rancherías y gente campestre, más desnuda que vestida, que sólo usan de ropa de la tierra en lo que permite, o da de sí la cortedad de sus jornales. De Córdoba para adelante principian las provincias llamadas del Perú, o la Sierra, país despoblado y rico por la abundancia de sus metales de oro y plata, y que daba mucho consumo a los efectos de nuestro comercio, y mucha ganancia a los europeos, que navegaban a Buenos Aires con facturas surtidas de géneros exquisitos propios del lujo y opulencia de aquellas tierras. (Anónimo, 2002, p. 156)

El mercado interno chileno, para estar inserto en estos espacios externos, siguió los mismos mecanismos presentes a lo largo de los territorios coloniales. Entre ellos, y la base de todo, fue el *crédito*. Los valles interiores se unían a sus villas principales y estas a Santiago. Las localidades, no por lo reducidas o marginales que fuesen, estaban fuera de participar en el funcionamiento del sistema y en sus intra-dependencias. Sus hacendados y productores agrícolas, medianos o pequeños; o los mineros chilenos, en parte importante de los siglos coloniales aún no pertenecientes a la élite social, económica y cultural del sistema, todos fueron, a su manera, comerciantes y ellos lo consiguieron a través de sus productos y de las posibilidades de participar en las múltiples formas que asumió el crédito. Como hemos señalado, se trataba de un dinámico juego de relaciones, en donde lógicamente habría que caracterizar a los numerosos pequeños comerciantes que, desde la villa o fuera de ella, estaban imposibilitados de crear una competencia efectiva tanto a los medianos y grandes productores y comerciantes, pero que igualmente eran parte de sus redes internas y externas. No podemos dejar de señalar una forma muy especial de financiación a todo nivel que se hace particularmente extensiva en las actividades mineras: la *habilitación*, paso importante del crédito

mercantil al crédito para la producción que está presente en todo el espacio colonial y que asumirá una fuerte preponderancia desde fines del siglo XVIII y a partir del siglo XIX<sup>5</sup>.

### *La economía formal y la inserción de la economía «chilena» en los mercados externos*

Comenzamos analizando retrospectivamente. El 20 de enero de 1824, desde Londres, partió con destino al Pacífico Heinrich Witt, un hombre de 25 años, nacido en Altona, que a los 15 años había sido enviado a la capital inglesa para ser instruido e iniciado en asuntos mercantiles. En 1823 se enroló en la casa mercantil de Gibbs y Cía. Viajaba con una carta de crédito por 100 libras extendida por F. Huth & Co. para su oficina en Lima. Después de 172 días de navegación, arribó a Valparaíso el 16 de agosto de 1824 junto a su superior John Moens, quien, aunque joven, ya era conocido y apreciado en el comercio local. Su destino era Lima y, más definitivamente, Arequipa, en donde se estableció por bastantes años. Su recorrido representa un circuito bastante común para la primera mitad del siglo diecinueve. Ese mismo día, recorriendo el puerto chileno, escribía que

En la calle él (Moens) continuamente estrechaba la mano de los ingleses, fáciles de distinguir por su forma de vestir común a los caballeros europeos. Además, en la playa y en la calle principal se veía a los comerciantes establecidos en Valparaíso, a los capitanes, oficiales navales y marineros británicos, de modo que llegué a pensar que tanto sonidos ingleses como españoles habían tocado a mis oídos. Los españoles (sin duda, yo, al igual que todos los extranjeros que llegan por primera vez a estas tierras, al decir españoles me refiero a los chilenos descendientes de españoles) constituían la transición de los europeos a los nativos o indios. Estaban vestidos de forma similar a los primeros, pero el corte de sus ropas era menos elegante. Usaban sombreros con bordes anchos, su complexión era más oscura, acercándose a la de los

<sup>5</sup> Al respecto, ver lo concerniente a comerciantes y productores en mis anteriores trabajos relativos a la economía colonial, especialmente mis libros: *El comercio chileno en la economía mundo colonial* (1996) y *Servir al soberano sin detrimento del vasallo* (2003).

verdaderos nativos, la tercera raza. Muchos de estos últimos usaban lo que se denomina un poncho, es decir una pieza de tela cuadrada de lana, parecida a una manta, de una textura más fina que tiene un hueco en el centro y por él se mete la cabeza, de manera que el poncho cae sobre los hombros, el pecho y la espalda... (Witt, 1992, p. 13).

Es difícil imaginar cómo un ambiente tan poco desarrollado como el de Valparaíso que visitó Witt podía tener ya indicios de fuerte actividad económica que por entonces se congregaba alrededor de la playa y de un par de calles de poca extensión, pero con fuerza para una expansión quizás inimaginables para los propios vecinos de la época. En todo caso, se trataba del capitalismo mercantil del período, sin capitales en dinero, pero con muchas mercaderías circulando a crédito y a grandes extensiones territoriales. Espacios integrados a partir de pocas entradas, una de las cuales se estaba constituyendo precisamente en el puerto central de Chile. Es bien sabido que para las primeras décadas del siglo XIX, la ciudad estaba dividida en dos grandes sectores: del puerto y del Almendral, y no deja de ser curioso que Witt se refiriera especialmente a este último, alejado de la recalada de barcos, pero en donde había mayor concentración de gentes y de diversiones. Al decir de nuestro personaje, las casas de la ciudad eran grandes y la mayoría con balcones y su calle principal, prácticamente la única, estaba pavimentada solo en parte, pero tenía gran movimiento de caballos, mulas, asnos y coches de dos ruedas tirados por bueyes. El Almendral era una prolongación de la misma, «sus casas eran paupérrimas, chozas hechas de barro cubiertas de ladrillos secados al sol llamados *adobes*. Algunas con techo de paja, otras con tejas y en vez de ventanas de vidrio, enrejados de acero y contraventanas» (Witt, 1992, p. 14).

Las miradas de Witt sobre la ciudad, aun cuando no del todo despectivas, sí permiten considerar sus actitudes respecto a la vida material de la misma y reconocer que, según sus palabras, podía observar ciertas similitudes con parajes y paisajes europeos, por ejemplo, en el caso particular de las quebradas de Valparaíso con la villa de Blankenese, cerca de Altona. Sus descripciones de los cerros de la ciudad eran frías y concretas:

Me dirigí a las colinas, donde pensé que había llegado a la parte más populosa de la ciudad, habitada según me pareció por solamente chilenos, por hombres y mujeres de la más baja condición. Aquí, encima de las colinas y en los barrancos que hay entre ellas, se encuentra las casas y cabañas más miserables, dispuestas sin el más mínimo orden y en cualquier dirección, las que más parecían chancherías que viviendas para seres humanos. Estaban hechas de barro, muchas sin cubierta de revestimiento al igual que sin ventanas, y las puertas, respondiendo al propósito de no dejar entrar el aire y la luz, cubiertas de hojas de palmera y rodeadas por una pequeña cerca de césped y ramas secas. Por supuesto, no había ninguna calle y los caminos abruptos y empinados que yo trepaba no me parecían sino las fosas secas formadas por torrentes de agua de lluvia al caer por las colinas. En otros lugares las precipitaciones pluviales formaban pequeños reservorios donde vi lavanderas que trabajaban duro, restregando la ropa sucia y sacudiéndola sobre las piedras. Luego el agua corría hacia la playa, bajo un pequeño arco hecho de ladrillos. (Witt, 1992, p. 16)

En el caso de Witt, sus relatos nos permiten conocer parte de las rutas y paraderos del Pacífico Sur que unían entre dos grandes puntos, Callao y Valparaíso, los espacios intermedios con sus respectivos puertos de entrada. El mismo Witt realizó la travesía desde Valparaíso hacia el norte tocando en primer lugar en el puerto de Arica, que según sus propias palabras, presentaba un estado miserable, rodeada de montañas de arena extendidas hacia el valle de Tacna. Las casas más cercanas al puerto eran de caña cubierta con barro, sin color y podían contarse cuatro iglesias. Witt y su superior, Moens, portaban mercaderías con destino a Arequipa cuyo puerto era en realidad Quilca, una villa que a primera vista consistía en unas cuantas casuchas que rodeaban una iglesia en ruinas. Según Witt,

Quilca me parece el lugar más infeliz en el que haya puesto los ojos; tiene alrededor de 60 chozas miserables hechas de simple caña, sin cubierta de barro, sin color; sólo algunas de ellas tienen esteras sobre las cañas y los techos tienen únicamente esteras, lo cual por supuesto, ofrece poca protección frente a la lluvia. (Witt, 1992, pp. 31-35, la cita en p. 35)

Aún así, llama la atención el hecho de que en ese día, fines del mes de octubre de 1824, hubiese varios barcos anclados en el puerto: una corbeta norteamericana, *Peacock*; una corbeta francesa, *La Diligente*; los barcos ingleses, *Wanderer* y *Egham*; los bergantines de la misma bandera, *Shakespeare*, *Alpha*, *Arab* y *Dolphin*; el barco americano *Tartar*, y los barcos franceses *Le Tèlègraphe* y *Ernestine*. El mismo Witt nos permite comprender la situación. En los alrededores de Quilca se encontraban personas que visitaban el lugar por baños en el mar y otros tantos por negocios. El comandante del puerto y varios españoles realizaban también actividades sociales costeadas por don Lucas de la Cotera, comerciante español establecido en Arequipa de quien dependían todos los extranjeros que manejaban cargas en los puertos intermedios, con fuerte influencia política sobre las autoridades locales. También podía imponer su prestigio y sus riquezas sobre comerciantes como el bonaerense Marcó y el peninsular Ibáñez, que habían obtenido una licencia especial del gobierno de Madrid y manejaban acuerdos con Gibbs & Sons de Londres (Witt, 1992, pp. 35-37).

A pesar de la pobreza material reinante, la actividad naviera, tal como se deduce del número de barcos que hemos señalado anteriormente, era importante. Por razones de su trabajo como dependiente de Gibbs, Heinrich Witt no solo deambulaba por la playa, el puerto y sus alrededores, sino además subía y bajaba desde las embarcaciones surtas en la costa anotando detalles de lo que acontecía. En el mismo mes de octubre de 1824, el miércoles 20, pasó la tarde en cubierta del danés *Perle*, mientras que el *Ernestine* zarpaba para Arica. Al día siguiente fue a bordo del navío de guerra francés *Lancier* que había llegado desde Valparaíso con ocho días de navegación. Los comerciantes preferían pasar sus noches a bordo de los navíos y debían mudarse según el movimiento de estos. Esa noche, los franceses *Diligente* y *Lancier*, ambos navíos militares, partieron hacia el Callao mientras el *Perle* hacía lo mismo, imprevistamente, sin rumbo conocido, evitando pagar los derechos correspondientes. El día viernes arribó el barco italiano *Genereous*, proveniente de Mollendo con tres días de viaje. Inmediatamente fue visitado por Witt, Bowers, Gerry, George Cood de la casa Montgomery, su empleado William Jackson, Short y otros. Esa misma tarde arribó la corbeta

*H.B.M. Mersey* desde el Callao con catorce días de navegación. Desde Valparaíso, tomaban ocho días para alcanzar Quilca (Witt, 1992, pp. 43-46 y 49).

Las impresiones de Witt no corresponden a una realidad puramente republicana o recién construida, más bien permiten observar las raíces del proceso a través del cual, focalizado en Valparaíso, la nascente economía nacional, independientemente a estar experimentando una etapa de crecimiento comercial, seguía basándose en sus raíces coloniales y en las etapas que en el macro comercio ligado a los mercados externos, esto es el Perú y España, le habían y le seguirían caracterizando. En su momento, Carmagnani (2001) insistió en que las demandas externas se responden a través de los recursos naturales y la especialización productiva. Así se fue configurando la economía colonial en Chile en que, a rasgos generales, cada siglo estuvo marcado por un tipo de producción que permitió paulatinamente insertar a las élites locales en las grandes redes externas de la economía mundo y de los, en ciertos aspectos, incipientes avances del capitalismo atlántico de cada época. Si en gran parte del siglo XVII —en relación con el comercio de las rutas terrestres internas que hemos detallado en la primera parte de este ensayo—, la minería y los productos de la ganadería (especialmente cueros y cordobanes) fueron los que movieron una economía básica y de pocas proyecciones, desde 1680 hasta mediados del siglo XVIII, la gran expansión agrícola y desde 1740 en adelante, el surgimiento a escala de la minería del cobre, vinieron en definir las características estructurales de la economía chilena. Siguiendo a Carmagnani, Aldo Yávar subraya que entre 1680-1689 y 1730-1739, la tasa de crecimiento del comercio exterior fue de un 1,4%, con un aumento total de los montos de un 217,7%. Se experimentó en Chile un crecimiento económico significativo expresado en el comercio que desde unos valores mínimos comenzó a tomar importancia, en la medida que los comerciantes locales comenzaron a operar como importadores de mercaderías europeas. Algunos de ellos llegaron a instalar prontamente casas comerciales de cierta importancia y envergadura. No obstante, si se compara con lo acontecido entre 1730-1739 y 1770-1779, con un 2,1% de crecimiento, este ciclo favorable comienza a



decaer a fines de la década de 1770, descendiendo a un 0,4% anual (Yávar, 1991, pp. 29-30 y 451-452).

Así, la economía colonial no solo se explica en lo particular, sino que sus relaciones tienen sentido en términos del funcionamiento de todo el sistema colonial, pero junto con ello en el funcionamiento de la economía mundial o economía mundo de la época, de los avances de la tecnología, de los medios de transportes, del comercio trasatlántico, de la economía europea, etc. Se establece así una economía exportadora de materias primas que, por su inserción en el capitalismo del momento, debe modernizar ciertas relaciones sociales, especialmente respecto a cuestiones serviles o de trabajo indígena forzado, aumentar las flexibilidades del oligopolio del mercado, etc.

La primera expansión, con base en el trigo de la región de La Serena, se produce a partir de 1680 con motivo del terremoto de Lima y la necesidad de importar el cereal. Ello significó que hombres de negocios y miembros de la aristocracia local comenzaran a participar en el mundo mercantil extrarregional embarcando trigos y en menor cantidad cobres, haciéndose partícipes del funcionamiento general del sistema. Como se ha señalado, se habrían materializado las condiciones que permitirían visualizar de qué manera y el cómo los estímulos básicos impuestos por Perú y España respecto al mayor volumen de demanda de cereales y en los aumentos en el valor de los metales preciosos, respectivamente, incidieron o influyeron en la organización productiva interna de las diferentes regiones chilenas<sup>6</sup>. El resultado fue la expansión de los cultivos y un mayor dinamismo

<sup>6</sup> La especialización productiva colonial es un tema suficientemente tratado en la historiografía. El tema más considerado ha sido la producción cerealista desde 1680 en adelante y su permanente desplazamiento desde el Norte Chico, a fines del siglo XVII, hacia la región central durante gran parte del siglo XVIII y, desde las últimas décadas de dicho siglo, aún más al sur. Excepto por el caso del norte (región de La Serena), en el centro y el sur del país (hasta la región de La Frontera) siempre siguieron adecuándose a una necesaria complementariedad. Los trabajos de Sergio Sepúlveda, *El trigo chileno en el mercado mundial* (1959) y Arnold Bauer, *Chilean Rural Society from the Spanish Conquest to 1930* ([1975] 1994), en visiones generales, y los de Marcello Carmagnani, *Los mecanismos de la vida económica en una sociedad colonial, Chile 1680-1830* ([1973] 2001); y A. de Ramón y J.M. Larraín, *Orígenes de la vida económica chilena, 1659-1808* (1982), en cuestiones más específicas, han abordado la situación desde sus más diversas perspectivas. Por nuestra parte, desarrollamos un estudio detallado sobre la región de La

en las explotaciones mineras al nivel y ritmo impuestos desde el exterior a través de una continua adecuación de los factores productivos disponibles. Así, de acuerdo a sus recursos, se comienza a experimentar orientaciones económicas de las regiones y una relativa especialización ocupacional de la población activa: mineras como La Serena o fundamentalmente agrícolas como el Valle Central al sur de Santiago (Carmagnani, 2001). Entre ambas, regiones intermedias de economías complementarias como los valles transversales, La Ligua, Petorca, Illapel, etc., en donde además se encontraban agricultores participando directa o indirectamente de la minería. Desde la política de fundaciones de poblaciones, villas, de mediados del siglo XVIII, los principales vecinos, agricultores, habilitadores, comerciantes, etc., fueron concentrando el poder local y extendiendo, formalizando y consolidando redes económicas con los principales navieros y comerciantes peruanos, pero también con armadores españoles. Por cierto, se trató de un complejo proceso alimentado, además, por la llegada de comerciantes vascos a comienzos del siglo XVIII que se lograron insertar dentro de las aristocracias locales, uniendo los poderes sociales y económicos locales y posteriormente extrarregionales. En el mejor momento de desempeño económico-comercial, entre 1760-1790, estos individuos, enriquecidos a través del control de pequeño y mediano comercio de las rutas comerciales, pudieron invertir en compra de títulos que repitieron los llamados fortalecimientos señoriales<sup>7</sup>.

Agricultura, minería y el comercio se convirtieron en las actividades fundamentales de la vida económica del país. En el primer caso, la relación colonial estuvo supeditada a las relaciones Valparaíso-Callao y a las disposiciones vigentes respecto al tráfico marítimo.

En consonancia con la demanda de trigo por parte del Perú, el cereal se convirtió en la base de dicho comercio, recibándose en

---

Serena, Eduardo Cavieres, *La Serena en el siglo XVIII. Las dimensiones del poder local en una sociedad regional* (1993).

<sup>7</sup> Un completo y detallado análisis que relaciona el comercio al menudeo o el de los desplazamientos de hombres y productos con la formación de los grandes «señores» y comerciantes que fueron dibujando la economía colonial chilena la desarrollamos en Eduardo Cavieres, *Mercados y comercio informal en el Chile de la transición de colonia a república*; *Nuevo Mundo Mundos Nuevos* (2011), <http://nuevomundo.revues.org/60545>.

cambio azúcar, algodón y ropas de la tierra. Los navieros limeños rápidamente impusieron sus condiciones y obtuvieron parte importante de sus utilidades tanto por cargo del tráfico propiamente tal, por el sistema de pesos y medidas utilizados en su favor, el control de la oferta y demanda y con ello de los precios, como, además, por la mayor capacidad de crédito disponible<sup>8</sup>. Para el sector mercantil chileno esto significó una fuerte frustración a lo largo del siglo XVIII, tanto por sus dependencias con los limeños como por los muy lentos avances en establecer relaciones con puertos intermedios en la ruta Valparaíso-Callao. Por cierto, las reformas de la segunda mitad del siglo y, muy particularmente, el Decreto de libre comercio de 1778 vinieron en aliviar parcialmente esas situaciones de desigualdad. La larga búsqueda de un mayor nivel de equidad tuvo una serie de intentos y debates jurídicos y de representaciones, la mayoría de los casos sin éxito ante las autoridades e instituciones virreinales e incluso ante las españolas propiamente tales<sup>9</sup>.

La institución del Consulado se estableció en Perú, con sede en Lima y con diputados delegados en zonas alejadas como en el caso del reino de Chile, aun cuando fue de los últimos en instalarse dada su poca relevancia y el haberse traspasado a la justicia ordinaria el conocimiento de sus causas. La apertura del Cabo de Hornos permitió que los caudales de los comerciantes limeños se enviaran a Chile. Ya con anterioridad, desde el comienzo del siglo XVIII, el contrabando de productos franceses produjo una fuerte contracción económica debido a la sobreoferta y a la baja de los precios. En su estudio sobre la minería colonial peruana, Gavira (2003) analiza la política borbónica pertinente y sus repercusiones sobre la producción, destacando que lo más efectivo fue la mejora en el suministro de azogue, para lo cual la participación de los visitantes José Antonio de Areche y Jorge Escobedo resultó importante. En Perú

<sup>8</sup> Los trabajos clásicos respecto a estos temas son, en primer lugar, el de Demetrio Ramos, *Trigo chileno, navieros del callao y hacendados limeños* (1967), y el de Sergio Villalobos, *El comercio y la crisis colonial* ([1968] 1990).

<sup>9</sup> Entre los estudios más acabados al momento, se encuentra mi ya mencionado trabajo *Servir al soberano sin detrimento del vasallo. El comercio hispano colonial y el sector mercantil de Chile en el siglo XVIII* (2003), en el cual se incorporan además cifras y principales productores, exportadores y navieros peruanos y sus relaciones con productores y comerciantes santiaguinos.

se creó el Tribunal de Minería en 1787 y, previamente, en 1785, se habían adaptado, al igual que en Chile, las Nuevas Ordenanzas de Minería de Nueva España de 1783 (Márquez, 2003, pp. 138-140).

Definitivamente, lo que antes de 1778 benefició a los principales comerciantes santiaguinos fue poder establecer sus propias vinculaciones con el comercio gaditano, aun cuando sus mercaderías tuviesen que cumplir con entradas y salidas por Callao. Pudieron superar parcialmente sus relaciones de dependencia con Lima y tener mayores facilidades en sus vinculaciones con el poder hispano. Del comercio gaditano que enviaba mercaderías a Santiago, la Casa de Ustáriz Hermanos o Ustáriz y Cía. dirigió casi el 18% del total de efectos que consignaba al mercado chileno. Le seguía don Agustín de Villota con el 10,41% y don Babil de Uriz con un 7,45%. Más atrás estaban Juan Ignacio Alcalde, que tenía como su representante en Chile a Juan Alcalde y Gutiérrez, primer conde de Quinta Alegre; Joseph de Toro, hermano de Mateo, avecindado en Santiago, conde de la Conquista y posteriormente presidente de la Primera Junta Nacional de Gobierno de 1810; Joseph Antonio Valdés, hermano de Domingo, familiarizado con el mayorazgo de los Valdés; Matías Landáburu y algunos más. Por ello mismo, los principales consignatarios en Santiago de efectos provenientes desde la misma España fueron Domingo Valdés y Mateo del Toro y Zambrano, Juan Alcalde, don Manuel Pérez Cotapos, Marqués de Montepío y otros pocos. Entre 1760 y 1770, solo los condes de la Conquista (Toro) y de Quinta Alegre (Alcalde) fueron responsables de cerca del 40% de todos los dineros que salieron desde Valparaíso con destino final en Cádiz, para pagar los créditos y efectos del comercio con esa plaza. Ellos mismos controlaban, a su vez, las exportaciones de trigo a Lima gracias a sus vinculaciones con la condesa de Vista Florida, el conde de San Javier, Rosa Colmenares, el conde de San Isidro y otros<sup>10</sup>.

En el caso específico del tráfico externo del cereal, de las personas que controlaban el circuito solo algunas estaban radicadas definitivamente en Santiago, pero más importante, la alta concentración del poder hacendístico no solo explica el funcionamiento

<sup>10</sup> En mi ya citado estudio, *Servir al soberano...*, ofrezco detalladamente cifras, nombres de empresarios, comerciantes, hacendados y mecanismos desarrollados en las relaciones Santiago-Lima y Santiago-Cádiz.

del mercado externo, sino además tuvo otras varias consecuencias sobre las estructuras socioeconómicas internas desarrolladas en el valle central chileno. El problema de las intendencias de trigo, tendientes a controlar e incluso a especular con el mercado, ha sido bastante analizado, pero no así el problema de la estructura crediticia a que la producción y la comercialización interna del grano dio lugar. Desde los condes peruanos, pasando por los comerciantes intermediarios chilenos y llegando hasta los más humildes productores, hubo un solo gran sistema de intereses y conflictos que determinó las interrelacionadas formas de dependencia que se fueron generando y desarrollando.

La importancia (real, por lo demás) entregada a la agricultura, a los hacendados y al valle central chileno colonial, ha mantenido en forma más oculta los desarrollos de la minería del cobre cuyos orígenes no están en el siglo XIX, sino precisamente a partir de antes de mediados del siglo XVIII. Sus principales actores fueron, igualmente, comerciantes santiaguinos que, a través del sistema de habilitaciones, permitieron a mineros locales, principalmente en el Norte Chico, responder a los estímulos surgidos en las necesidades militares de la Corona que comenzó a activarse a partir de las lógicas de la inversión a través del crédito, de la oferta y la demanda, de los costos de producción, precios y utilidades propios de un mercado capitalista en pleno desarrollo. Aun cuando las primeras motivaciones para el aumento de la producción del cobre y su exportación a la península surgieron desde la propia Corona, rápidamente nació el interés privado por participar en ese tráfico. Las historias de los Cinco Gremios Mayores de Madrid y de la ya citada Casa de Ustáriz se relacionaron estrechamente con el comercio del cobre.

Ya en 1744 el rey de España incitaba a las autoridades locales a que hicieran comprar de cuenta de la Real Hacienda toda la mayor porción de cobre disponible, refinado o por refinar. La orden en cuestión dio inicios a la larga y decisiva historia del metal rojo en Chile, pero también a otras situaciones coyunturales que produjeron cambios en el comportamiento de los grupos económicos conectados al sector minero y a transformar, en el mediano tiempo, a algunas de las estructuras socioeconómicas dominantes en el país. En el propio período colonial, comenzaron a entrecruzarse factores

y cuestiones importantes que significaron permanentes tensiones, incluso conflictos, entre las autoridades, los productores locales y los comerciantes y/o habilitadores intermediarios involucrados en la actividad. Subyace algo muy importante para los inicios de la vida republicana: el cobre desarrolló, mucho más claramente que en la agricultura, una muy clara diferenciación entre los intereses públicos y los intereses privados.

El decreto de libre comercio de 1778 y la creación del Virreinato del Río de la Plata tuvieron un doble efecto en la economía colonial chilena, pero sin alterar, en nada, su carácter estructural exportador. Por una parte, contribuyó al aumento de las redes y rutas comerciales y una reorientación de parte importante de la actividad que miraba hacia el norte (Callao-Potosí), hacia el este (Buenos Aires). Sumado al aumento del contrabando proveniente desde el Río de la Plata, hubo aumentos de la oferta de productos europeos sin un efecto similar en la demanda, de modo que el grupo mercantil que había alcanzado sus mejores momentos de expansión entre 1760-1780 comenzó a disminuir sus capacidades empresariales, reinvertió sus ganancias en compra de títulos y otros privilegios y no supo o no pudo adaptarse a los cambios ofrecidos por la transición del mundo colonial al siglo XIX. Se comenzó a producir un recambio generacional en la élite a partir de los mecanismos sociales tradicionales, entre los cuales los contratos matrimoniales fueron de primera importancia, permitiendo la entrada de nuevos hombres de negocios que ya sabían que debían mirar hacia el norte y hacia la minería si buscaban proyectarse nuevamente en el tiempo. El estudio de Martha Lamar, desgraciadamente nunca publicado, realiza un detallado análisis de este cambio que prácticamente termina con una generación que supo controlar las relaciones agrícola-mineras y del comercio, beneficiándose por la carencia de grandes riesgos y apoyándose en una sociedad con mínimas posibilidades de hacerles frente. El inicio de la vida republicana tuvo nuevos hombres de negocios y, nuevamente, la emergencia de otro grupo heredero de la acumulación de capital logrado con anterioridad y más potente en el mercado externo, por sus relaciones con agentes ingleses y europeos de la economía atlántica en expansión (Lamar, 1993).

Estructuralmente, nada de cambios y, por el contrario, las bases de la economía republicana del siglo XIX.

## COMENTARIOS FINALES

No deja de llamar la atención la observación de Witt en el sentido de precisar que al Alto Perú, la Bolivia que él conoció, «por alguna razón, la cual no tengo clara, sólo se le dio a esta nueva república un puerto, Cobija, que se encuentra separado del interior habitado del país por inmensos desiertos y es debido a ello que casi todo su comercio y comunicación con Europa se realiza por el puerto peruano de Arica» (Witt, 1992, p. 125). Muchos años más tarde, en 1843, todavía se sorprendía encontrarse con un Iquique que contaba con unos setecientos habitantes y cuyas casas eran edificadas algunas de madera, otras de barro y algunas de piedra: con excepción de algunas maderas que se podían encontrar en los alrededores, en Iquique, así como en Cobija, no se hallaba nada, ni siquiera lo más indispensable para el sustento de la vida, y lo principal para el mantenimiento de la población, como el agua, era traído de Arica en botes de vela. Generalmente, los barcos provenientes de Europa para cargar nitrato de soda vendían vinos, bebidas espirituosas, jamones, carne y otras mercaderías que eran muy solicitadas y buscadas por los iquiqueños, que podían pagarlas. Witt se preguntaba, ¿por qué algún ser humano podría establecerse en estas tierras tan inhóspitas? La respuesta estaba relacionada con las minas de plata que en el pasado habían sido trabajadas en la vecindad y con los depósitos de nitrato de sodio que poco tiempo después de la declaración de la independencia peruana habían sido descubiertos en las planicies cercanas (Witt, 1992, Vol. II, pp. 47-48).

Si observamos detenidamente estos y otros múltiples ejemplos de redes y comercios coloniales que mantenían parte de sus bases tradicionales en las primeras décadas del siglo XIX, es obvio que las preguntas fundamentales tienen que ver con la transformación de esos espacios desde sus ámbitos de grandes regiones hacia los límites más restringidos de las economías nacionales. Lo que sucedía hacia el sur de Lima ocurría también hacia el norte y, si consideramos

solamente la compleja red de relaciones productivas y de intercambio que se entrelazaban en ambos sentidos con la región de Cuenca, podemos entender las complicadas decisiones que debieron tomar los primeros gobiernos republicanos para establecer sus nuevas y propias jurisdicciones que obviamente alcanzaban al ámbito del comercio y de la circulación de mercaderías.

Desde sus orígenes, la formación de los Estados nacionales no fue solo un problema político, sino también económico; desde ya, necesitaban organizar sus propias arcas fiscales para poder efectivamente consolidarse. A un nivel, estaban las grandes discusiones entre proteccionismo y liberalismo; entre Estados unitarios o Estados federados, de otro lado, a nivel de la vida cotidiana y de la hasta entonces bastante libre circulación de hombres y mercaderías por los espacios coloniales, había que poner límites y restringir dichos movimientos. Algunas de las complejas y dinámicas actividades ejes de la vida colonial a largo alcance, como la producción y comercialización de mulas, venían ya cediendo espacios a nuevas formas de transporte y de comunicación; otras, como los centros mineros, seguían los ciclos de la actividad, pero abrían nuevos mercados internacionales para otros sectores como los del cobre; surgían otros intereses, otras vías, otros contextos, pero los viejos caminos seguían transitándose bajo nuevos estilos y nuevos sentidos y direcciones. En las nuevas condiciones de un mundo en transformación, muchos de ellos vieron cómo los arrieros fueron desapareciendo para permitir el paso a soldados y a ejércitos. El estudio de los espacios y de sus significaciones, incluidas las revalorizaciones de los mismos, requiere de otras miradas que, revitalizando los aportes, entre otros, de Sempat Assadurian, pasen a considerarlas como vitales en la formación de las nuevas economías nacionales... y también en la génesis de sus conflictos.



## FUENTES IMPRESAS

- Anónimo. (2002). *Noticias sobre el Río de la Plata: Montevideo en el siglo XVIII*. Edición Crónicas de América, Dastin S.A.
- Concolorcovo. (1997). *El lazarillo de ciegos caminantes*. Memoria argentina Emecé.
- Robertson J. P. y W. P. (2002). *Cartas de Sudamérica*. Memoria argentina Emecé.
- Witt, H. (1992). *Diario 1824-1890. Un testimonio personal sobre el Perú del s. XIX*. Banco Mercantil.

## REFERENCIAS

- Bauer, A. (1994). *Chilean Rural Society from the Spanish Conquest to 1930* [1975]. Ediciones Español.
- Braudel, F. (1984). *Civilización material, economía y capitalismo. Siglos XV-XVIII* [1979]. Alianza.
- Cáceres, J. (2013). La otra economía: bodegones y pulperías. S. XVIII. En C. Yáñez (Ed.), *Chile y América en su Historia Económica*. Asociación Chilena de Historia Económica, El Mercurio.
- Carmagnani, M. (2001). *Los mecanismos de la vida económica en una sociedad colonial, Chile 1680-1830* [1973]. DIBAM.
- Carrió de la Vandra, A. «Concolorcovo». (1997). *El lazarillo de ciegos caminantes* [1773]. Memoria Argentina Emecé.
- Cavieres, E. (1993). *La Serena en el siglo XVIII. Las dimensiones del poder local en una sociedad regional*. Libra.
- Cavieres, E. (1996). *El comercio chileno en la economía mundo colonial*. Ediciones Universitarias de Valparaíso.
- Cavieres, E. (2003). *Servir el soberano sin detrimento del vasallo*. Ediciones Universitarias de Valparaíso.
- Cavieres, E. (2011). *Mercados y comercio informal en el Chile de la transición de colonia a república; Nuevo Mundo Mundos Nuevos*. Debates.
- Cavieres, E. (2012). *Sobre la Independencia de Chile*. Ediciones Universitarias de Valparaíso.
- De Ramón, A. y Larraín, J.M. (1982). *Orígenes de la vida económica chilena, 1659-1808*. Centro de Estudios Públicos.
- Demélas, M.-D. (2003). *La invención política. Bolivia, Ecuador, Perú en el siglo XIX* [París 1992]. IFEA-IEP.
- García, L. (1993). *Cambios en la demanda y oligopolio de la oferta: un nuevo enfoque de las relaciones comerciales entre España y las Indias, 1580-1630 Vol. 1*. Anuario de Investigaciones.
- García, L. (1997). *Los peruleros y el comercio de Sevilla con las Indias, 1580-1630*. Universidad de Sevilla.

- Gavira Márquez, C. (2003). *Las reformas mineras borbónicas y el virreinato del Río de la Plata; América a Debate*. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.
- Lamar, M. (1993). *The Merchants of Chile, 1795-1823. Family and Business in the Transition from Colony to Nation*. Tesis doctoral, Universidad de Texas.
- Llorca-Jaña, M. y Navarrete-Montalvo, J. (2015). The real wages and living conditions of construction workers in Santiago de Chile during the later colonial period, 1788-1808. *Investigaciones de Historia Económica-Economic History Research*, 2(11), 80-90.
- Martínez, J. J. (2018b). Consumo de tabacos en Santiago de Chile durante el periodo tardío colonial e inicios de la era republicana. *Historia Agraria*, 76.
- Martínez, J. J. (2015). *Comercio interior en el corregimiento de Santiago, 1773-1778*. Tesis para optar al grado de Magíster en Historia, Universidad de Chile, Facultad de Filosofía y Humanidades.
- Martínez, J. J. (2018a). Consumo y comercio de carnes en el corregimiento de Santiago, 1773-1778. *Historia*, 2(52).
- Ramos, D. (1967). *Trigo chileno, navieros del callao y hacendados limeños*. Instituto Gonzalo Fernández de Oviedo.
- Sempat, C. (1970). *Chile y el Tucumán en el siglo XVI. Una correspondencia de mercaderes*. Ediciones Historia, N° 9.
- Sepúlveda, S. (1959). *El trigo chileno en el mercado mundial*. Editorial Universitaria.
- Solar Mancilla, M. A. (2005a). *Las pulperías de una pequeña ciudad colonial: San Juan de la Frontera (1750-1790)*. Academia Nacional de la Historia.
- Solar Mancilla, M. A. (2005b). Elite, pulpería y disciplina social: San Juan de la Frontera 1750-1770. *Revista Universum*, 20(2), 108-141.
- Villalobos, S. (1990). *El comercio y la crisis colonial [1968]*. Universidad de Chile.
- Wallerstein, I. (1987). *El moderno sistema mundial*. Siglo XXI.
- Yávar, A. (1991). *Diputado de comercio y Tribunal del Consulado en Chile, 1736-1818*. Tesis Doctoral, Universidad Complutense.





Este libro se terminó de imprimir  
en Santiago de Chile,  
junio de 2021

Teléfono: 22 22 38 100 / ril@rileditores.com

Se utilizó tecnología de última generación que reduce  
el impacto medioambiental, pues ocupa estrictamente  
el papel necesario para su producción, y se aplicaron  
altos estándares para la gestión y reciclaje de desechos  
en toda la cadena de producción.

**E**ste es el primer manual de historia económica de Chile que abarca más de dos siglos de los principales acontecimientos económicos del país. Está dirigido a estudiantes de pregrado y posgrado, así como a un público general. Todos los capítulos fueron escritos por especialistas en sus periodos o temáticas. La primera parte entrega una rica síntesis de la historia económica chilena desde la Independencia hasta el siglo XXI, para siete periodos claves de nuestra historia económica: república temprana, era del salitre, periodo entre guerras, periodo ISI, periodo de la UP, dictadura militar y retorno a la democracia.

En la segunda parte se ahondan varias de las problemáticas enunciadas en la primera pero para sectores específicos: agrícola, minero, industrial, bancario-financiero, comercial, transporte, y energético.

Una tercera parte trata sobre otros aspectos clave del desarrollo económico, tales como la evolución de precios y salarios, grupos económicos, demografía, desigualdad, economía mapuche y rutas comerciales coloniales. Finalmente, el texto se inaugura con un prólogo de Marcello Carmagnani.



RiL editores



Universidad  
de Valparaíso  
CHILE  
Facultad de Ciencias  
Económicas y Administrativas  
Escuela de Administración Pública

Proyecto Anillos  
PIA SOC 180001

Bienestar y desigualdad  
en Chile después de la  
Independencia, 1810-2020

ISBN 978-84-18065-68-2



9 788418 106568 2